

***GOVERNANCE* DEGLI STATI DI CRISI INTERNAZIONALI**

Prof. Enrico Milano

Corso di Laurea Magistrale in *Governance* dell'emergenza
Dipartimento di Scienze Giuridiche - Università degli Studi di Verona
Anno accademico 2015/2016

Lezione 1

Gli stati di crisi internazionali oggi: conflitti tradizionali, guerre asimmetriche, terrorismo, crisi umanitarie, disastri naturali

Dall'analisi del titolo del corso – *Governance* degli stati di crisi internazionali – si possono comprendere le finalità del corso e i concetti fondamentali che verranno approfonditi durante le singole lezioni.

Quale è il nesso tra la *Governance* degli Stati di crisi e il diritto internazionale?

Il corso presenta il diritto internazionale come l'insieme di strumenti normativi ed istituzionali di cui si è dotata sino ad ora la Comunità Internazionale per la gestione delle crisi.

Il titolo è *Governance* degli stati di crisi internazionali, ma avrebbe potuto anche essere *Governance* internazionale degli stati di crisi.

Governance

Cosa si intende per *governance*/gestione degli stati di crisi?

“Governance is not synonymous with government. Both refer to purposive behaviour, to goal-oriented activities, to systems of rule; but government suggest activities that are backed by formal authority, by police powers to insure the implementation of duly constituted policies, whereas governance refers to activities backed by shared goals that may or may not derive from legal and formally prescribed responsibilities and that do not necessarily rely on police powers to overcome defiance and attain compliance. Governance, in other word, is a more encompassing phenomenon than government. It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms whereby those persons and organizations within its purview move ahead, satisfy their needs, and fulfil their wants” (J. N. ROSENAU, *Governance, order, and change in world politics*, in J. N. ROSENAU, E. O. CZEM-PIEL (eds.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, New York 1992, p. 4)

Governance

Cosa si intende per *governance*/gestione degli stati di crisi?

Un'altra definizione di “*governance*” è la seguente fornita dalla Banca Mondiale: “*governance can be defined as the rule of the rulers, typically within a given set of rules. Governance is the **process** – by which authority is conferred on rulers, by which they make the rules, and by which those rules are enforced and modified*”.

Pertanto per comprendere il **processo** di “gestione” delle crisi è necessario *in primis* interrogarsi sulle ragioni per le quali la Comunità Internazionale – in un determinato periodo storico – sente la necessità di intraprendere un **processo normativo** che giunga alla regolamentazione della gestione delle crisi, siano esse di carattere (i) locale; (ii) internazionale *tout court* o (iii) internazionali per effetto di *spill-over*.

N.B. Il processo di codificazione in questo settore è lungi dall'essere concluso, anzi, per molti versi è ad uno stato embrionale. Esemplificativo in questo senso lo stadio embrionale del diritto internazionale dei disastri (*disaster law*) rispetto al diritto internazionale umanitario (Convenzioni di Ginevra del 1949 e Protocolli addizionali del 1977).

Governance

Cosa si intende per *governance*/gestione degli stati di crisi?

Un esempio. Il “NATO Crisis Management Process” è suddiviso in cinque fasi successive:

1. Indicazione e “warning” di crisi potenziali e attuali;
2. Valutazione di sviluppo delle crisi o potenziali conseguenze di una crisi per l’Alleanza;
3. Sviluppo di opzioni di risposta;
4. Esecuzione di operazioni previa decisione del Consiglio;
5. Termine del ruolo della NATO e ritorno alla stabilità.

Internazionalità

A. *Governance* internazionale delle crisi (caso del terremoto in Nepal del 25 aprile 2015)

L'internazionalità in questo caso si desume da **elementi estrinseci** alla crisi – che non presenta necessariamente natura internazionale, ma può essere esclusivamente locale.

L'elemento internazionale in questo e in casi ad esso analoghi si reperisce quindi:

1. nella natura internazionale degli **attori** coinvolti **nel rispondere alla crisi** (effettivo coinvolgimento della Comunità Internazionale);
2. e, quindi, nella rilevanza del **diritto internazionale** in quanto sistema normativo potenzialmente applicabile.

Internazionalità

B. *Governance* delle crisi internazionali (es. Repubblica Democratica del Congo, crisi migratoria, Ucraina, Iraq e Siria).

Premessa: non sempre esiste un confine netto tra crisi internazionali e nazionali.

L'internazionalità o l'internazionalizzazione di una crisi si desume dal **grado di internazionalità** di **elementi intrinseci** ad essa e che pertanto ne caratterizzano la natura:

- Cause (*drivers*)
- Portata
- Effetti (*impacts*)
- Attori coinvolti **nel prodursi** della crisi

Emergenza – Disastro – Crisi

- Spesso questi termini vengono utilizzati come interscambiabili, ma hanno significati diversi
- Assenza di definizioni generali e universalmente riconosciute

Emergenza

Emergenza

Etimologia: dal verbo latino emergere e (fuori) mergere (affondare, tuffare). Ciò che esce all'improvviso dalla superficie calma delle acque, e che poteva essere tanto qualcosa di bello e fortunato quanto qualcosa di pericoloso e catastrofico. La lingua corrente lo utilizza nel significato più negativo. Resta comunque decisivo un connotato: l'emergenza è improvvisa, è un parossismo, una fase acuta.

Definizione: Qualsiasi **condizione/situazione critica e transitoria** che si manifesta in conseguenza del verificarsi di un evento, di un fatto o di una circostanza che determina una situazione **pericolosa o potenzialmente pericolosa** per l'incolumità delle persone e/o dei beni e che **richiede interventi immediati, eccezionali ed urgenti** per essere gestita e riportata alla normalità.

Può essere su piccola o larga scala.

Un'emergenza può trasformarsi in disastro se rimane incontrollato. Tuttavia, non tutti i disastri sono preceduti da un'emergenza.

Pertanto **su un asse temporale immaginario** l'emergenza è una situazione che si posiziona **ex ante** - senza perciò aver prodotto i suoi effetti - rispetto all'evento calamitoso o dannoso.

emergenza ←-----evento calamitoso -----→disastro

Riferimento normativo *stato di emergenza o alla pubblica emergenza*

Pubblica emergenza

L'esistenza di una situazione di *pubblica emergenza che minacci la vita di una nazione* è requisito fondamentale per sollevare la clausola di deroga dai trattati sui diritti umani in situazioni di emergenza. In assenza di una specifica definizione di “public emergency” nel ICCPR (Art. 14) e CEDU (Art. 15), le interpretazioni del suo significato e della sua portata sono fornite dal Comitato ONU sui diritti umani e della giurisprudenza della Corte EDU.

La Corte Europea dei diritti dell'uomo nel caso *Lawless v. Ireland*, ha qualificato la “pubblica emergenza” come “an exceptional situation of crisis or emergency which afflicts the whole population and constitutes a threat to the organised life of the community of which the community is composed”.

Questa definizione è stata ulteriormente sviluppata dalla Commissione europea per i diritti dell'uomo che ha indicato che la pubblica emergenza: 1) deve essere presente o imminente; 2) i suoi effetti devono coinvolgere l'intera nazione; 3) deve minacciare la continuità della vita sociale organizzata della comunità coinvolta; e 4) la crisi o il pericolo devono essere talmente eccezionali che le normali misure o restrizioni previste dalla Convenzione Europea per il mantenimento di sicurezza, sanità e ordine pubblico risultino completamente inadeguate.

Nel giudizio *A and others v. UK* (2009), la Corte EDU ha stabilito che gli attacchi terroristici del 9/11 e la minaccia di terrorismo costituivano un'emergenza e una minaccia all'esistenza della nazione tale da rientrare nella definizione prevista dall'art. 15 della CEDU.

Disastro

Disastro

Etimologia: parola di origine latina, composta da “dis”, che ha valore peggiorativo, e dal termine “astro”, che indica l’influsso sugli eventi un tempo attribuito agli astri; letteralmente è “il contrario degli astri”, contro le leggi del quotidiano.

Dal latino deriva anche la parola *calamitas*, *atis*. utilizzata spesso con lo stesso valore.

Definizione: all’articolo 3 del Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastri (2014) la Commissione di Diritto Internazionale (CDI) propone la seguente definizione di disastro:

“Disaster means a **calamitous event or series of events** resulting in **widespread** loss of life, great human suffering and distress, or **large-scale** material or environmental damage thereby seriously disrupting the functioning of **society**”.

La nozione di disastro non ha ancora trovato una definizione normativa consensuale definitiva. La prassi di riferimento è molto frammentata e gli strumenti normativi – principalmente convenzionali bilaterali e atti di *soft law* – presentano definizioni non univoche.

Alla luce della proposta della CDI, anche rispetto a quanto accolto in altri strumenti normativi, si possono evincere alcuni elementi “costitutivi” della nozione di disastro che si possono identificare alla luce delle **cause**, degli **effetti**, della **portata** dei disastri.

Disastro

Cause - Rispetto ad altri strumenti normativi internazionali ad esso precedenti, il Progetto di articoli della CDI evita di definire disastro una situazione già presente o che si sarebbe potuta presentare improvvisamente, indipendentemente da una causa diretta. Questa formulazione non è stata adottata per **evitare di dover includere** crisi che non possono essere considerate *stricto sensu* dei disastri, come **le crisi politiche ed economiche** che non presentano **elementi di causalità diretta**.

Effetti – Nella definizione della CDI gli effetti costituiscono l'elemento costitutivo caratterizzante la fattispecie nella misura in cui si parla di “widespread loss of life, great human suffering and distress or large-scale materiale or environmental damage”.

Portata – Large-scale vs. small scale che rinvia quindi agli effetti del disastro sulla **società vs. comunità**. Nel progetto di articoli la soglia è pertanto volutamente restrittiva rispetto a quanto avviene in altri corpi normativi dove le disposizioni tendono ad essere più ampie. ES.: nel *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction* (DRR) 2015-2030 si è adottata la formulazione “*small-scale...frequent... disasters*” considerando che questi ultimi comportano perdite umane, materiali, economiche o ambientali della comunità coinvolte talmente gravi da superare la loro capacità di risposta con risorse e mezzi propri.

Disastro

Componenti del disastro – I disastri naturali e i disastri antropici

Seppur spesso causati dalla **natura**, i disastri possono avere **origini umane**. Il progetto di articoli della CDI non presenta questa differenziazione all'art. 3, poiché nella pratica risulta particolarmente complesso discriminare gli eventi sulla base della loro origine. Le differenti componenti del disastro possono essere così fortemente interconnesse da non consentire sempre una caratterizzazione esclusiva dell'una o dell'altra. Per la definizione di disastro può tuttavia essere significativa **la distinzione tra l'origine dell'evento e l'evento per se**. (ES. Inondazione provocata dalla distruzione di una diga per un terremoto, un attacco terroristico o un attentato commesso da un terzo stato).

Il disastro è il risultato della combinazione del pericolo, delle condizioni di vulnerabilità e dell'insufficiente capacità o mezzi in grado di ridurre le conseguenze negative del rischio.

DISASTRO = VULNERABILITA' E RISCHIO / INCAPACITA' LOCALI

Il disastro avviene quando un rischio ha impatto su una popolazione e/o su un territorio vulnerabile, quindi la combinazione di rischi, vulnerabilità e incapacità di ridurre le conseguenze negative potenziali del rischio si tramutano in disastro.

Sfollamenti/migrazioni e conflitti armati sono disastri?

- Sfollamento: il progetto della CDI non risolve il problema dell'inclusione del “displacement” nella definizione di disastro, in quanto forma di sofferenza umana contenuta nella definizione ex art 3. Seppur evidentemente innovativa e difficilmente adottabile, la *ratio* della proposta volta ad includere si basa sul fatto che gli sfollamenti sono considerati una delle più ricorrenti conseguenze dei disastri.
- L'identificazione tra conflitto armato e disastro è esclusa dal progetto della CDI, pertanto l'articolo 3 non presenta alcun nesso con la soglia di applicabilità del diritto internazionale umanitario (*ius in bello*).

Il terremoto in Nepal (2015)

L'impatto di un disastro naturale non dipende soltanto dalla potenza del fenomeno in cui esso si concreta, ma soprattutto dal grado di esposizione e vulnerabilità della popolazione che viene colpita.

Ban-Ki Moon, “the more Governments, UN agencies, organizations, businesses and civil society understand risk and vulnerability, the better equipped they will be to mitigate disasters when they strike and save more lives”. Prescindendo dalle discussioni in tema di prevedibilità scientifica dei terremoti, era chiaro che un terremoto di alta magnitudo (7.8) avrebbe rappresentato un disastro per il Nepal per:

- densità elevata della popolazione;
- inesistenza di edifici antisismici;
- inesistenza di mappatura sistematica del rischio sismico.

Questi fattori evidenziano che la distruttività di un disastro non dipende solamente dalla natura, ma dal modo in cui l'essere umano si organizza per affrontarla.

Il diritto internazionale assume quindi un ruolo centrale nella gestione dei disastri, essendo il corpo normativo di un'organizzazione tesa a sopperire alle inadeguatezze e alle carenze dei governi nazionali rispetto al grado di vulnerabilità delle società

Il terremoto in Nepal (2015)

La situazione post-sisma è apparsa particolarmente critica per quanto riguarda la difficoltà nella distribuzione degli aiuti.

Tali problemi sono stati causati:

- dalle piccole dimensioni dell'aeroporto di Katmandu;
- dalle difficoltà nel raggiungere i villaggi isolati su un territorio di conformazione geologica prevalentemente montagnosa;

MA SPECIALMENTE

- dai controlli doganali lenti e rigidi (difficoltà burocratica) che hanno ritardato significativamente l'entrata nel Paese di personale specializzato e di beni di prima necessità, impedendo così di sfruttare ore e giorni preziosi per salvare vite umane.

Quale quindi lo stato dell'arte del diritto internazionale di risposta ai disastri? Quali gli effettivi per superare queste difficoltà e in quale misura lo Stato e la Comunità internazionale sono responsabili per quanto riguarda la gestione della risposta al disastro?

E LO “STATO DI CRISI”?

Etimologia di crisi: deriva dal verbo greco κρίνω, "crino", che significa "giudicare" e da κριτής, "critès", è il giudice. La radice si può trovare anche nel latino *cerno*, da cui, in italiano, "discernere" e, appena un po' più mascherato, "discriminare". L'idea di fondo: giudicare basandosi sulle differenze discriminanti che quindi possono segnare la soglia da una condizione ad un'altra; mettere in discussione sospendendo le rassicuranti certezze dello *status quo*, e non escludendo un possibile cambiamento da una situazione positiva ad una negativa per poi ricostruire (dopo la crisi) una situazione positiva, ma diversa.

La crisi è appunto un **processo di evoluzione e modifica strutturale dello *status quo*** non governabile con gli strumenti dell'ordinaria amministrazione, ma che richiede uno sforzo “straordinario” di mitigazione degli effetti negativi, al fine di ristabilire lo *status quo ante* o di condurre ad una nuova situazione di equilibrio “governabile” con gli strumenti dell'ordinaria amministrazione

E LO “STATO DI CRISI”?

Assenza di una definizione giuridica

La Carta delle Nazioni Unite fa riferimento a categorie come “controversie” e “situazioni” la cui continuazione è suscettibile di mettere a repentaglio la pace e la sicurezza internazionale (Cap. VI) o “minaccia alla pace” o “rottura della pace” (Cap. VII)

Definizione ai fini del presente corso: stato di crisi è una situazione che per sua natura incide strutturalmente sulla capacità della comunità internazionale e/o dei governi nazionali di provvedere ai bisogni primari della popolazione

La crisi economica esula dal corso perché riguarda principalmente i rapporti e l'analisi macro-economica e perché ci si occuperà principalmente di **crisi con una prevalente componente umanitaria**: ovvero **crisi complesse** che ostacolano un ampio numero di persone ad accedere ai loro bisogni fondamentali, come il cibo, l'acqua potabile, la salute e un rifugio sicuro.

CATEGORIZZAZIONE DELLE CRISI

Non appare esista ad oggi una semplice categorizzazione delle crisi. Differenti comunità o agenzie coinvolte tendono ad avere definizioni legate al proprio specifico mandato. Si pensi ad esempio alle organizzazioni che si occupano di crisi umanitarie esacerbate da conflitti armati interni o internazionali (ICRC) e agenzie che si concentrano principalmente sui disastri naturali (UN OCHA o ECHO/EU) o organizzazioni che si dedicano principalmente a crisi relative alla salute pubblica (OMS).

La Federazione Internazionale della Croce Rossa (IFRC) enumera e riconosce categorie che includono differenti tipi di disastri naturali, di disastri tecnologici (fuoriuscite pericolose di materiale da centrali nucleari, incidenti nucleari sul modello di Chernobyl o Fukushima, esplosioni chimiche) e disastri di natura umana connessi a “guerre civili, e conflitti internazionali”. Mentre UN OCHA – in particolare il settore che si occupa della risposta umanitaria – tende a distinguere tra i disastri naturali *tout court* e le emergenze complesse che sono connesse con i conflitti armati e con le guerre.

Crisi complesse di tipo umanitario

- Una emergenza complessa è “a humanitarian crisis in a country, region or society where there is total or considerable breakdown of authority resulting from internal or external conflict and which requires an international response that goes beyond the mandate or capacity of any single and/or ongoing UN country programme”(UN Inter-Agency Standing Committee - IASC).
- Una emergenza politica complessa è più specificamente una: “situation with complex social, political and economic origins which involves the breakdown of state structures, the disputed legitimacy of host authorities, the abuse of human rights and possibly armed conflict, that creates humanitarian needs”. La locuzione è generalmente utilizzata per differenziare i bisogni umanitari che sorgono da situazioni di conflitto e instabilità da quelli causati da disastri naturali (ALNAP – rete ONG sulla valutazione dell’assistenza umanitaria).

Humanitarian/Umanitario

- Humanitarian dal francese *humanitaire*

“A person who seeks to promote human welfare”. (Oxford Pocket Dictionary, 1992).

“Humane, benevolent, beneficent, kind, good, considerate, compassionate, sympathetic, understanding, merciful, lenient, gentle, generous, magnanimous, public-spirited, unselfish, Philanthropic, altruistic, charitable, welfare, N.Philantropist, altruist, benefactor, do-gooder, Good Samaritan, social reformer” (Penguin Concise Thesaurus).

- Battaglia di Solferino (giugno 1859) tra esercito austriaco e francese durante seconda guerra di indipendenza;
- Henry Dunant e la nascita del diritto internazionale umanitario (*stricto sensu*).

Assistenza umanitaria internazionale

“Possono correttamente qualificarsi come umanitari quegli aiuti internazionali finalizzati esclusivamente a salvaguardare la vita e la dignità umana, nonché ad alleviare le sofferenze nel corso di un'emergenza e nel periodo immediatamente successivo ad essa. Per essere considerata come umanitaria tale assistenza deve inoltre rispondere ai principi umanitari di umanità, neutralità, imparzialità ed indipendenza” (definizione OCSE di assistenza umanitaria).

L'assistenza umanitaria dunque include la protezione delle **popolazioni civili (elemento soggettivo)** e di coloro che abbiano abbandonato le ostilità, la fornitura di cibo, acqua, rifugi, latrine, servizi medico-sanitari e altri **beni essenziali** a beneficio delle popolazioni colpite, per assicurare **risposte immediate** ai bisogni primari e facilitarne il **ritorno alla normalità**. Le finalità sono la **salvaguardia di vite umane, alleviamento della sofferenza e il mantenimento della dignità umana nel corso e successivamente (elemento temporale)** al verificarsi di **emergenze causate dall'uomo e di disastri naturali (natura della crisi)**, la prevenzione di tali emergenze e disastri e la preparazione ad essi (***crisis management***).

Assistenza umanitaria internazionale

L'assistenza umanitaria può essere suddivisa in **tre categorie** in base al differente livello di coinvolgimento con la popolazione colpita:

1. **Assistenza diretta** – è l'assistenza frontale di distribuzione di beni e servizi;
2. **Assistenza indiretta** – è l'assistenza non immediata alla popolazione e coinvolge attività prevalentemente logistiche quali il trasporto di beni e personale di soccorso.
3. **Supporto alle infrastrutture** – comporta la fornitura di servizi generali (ricostruzione di strade, gestione dello spazio aereo, fornitura di acqua potabile ed elettricità) che facilitino il soccorso anche se non sono visibili o destinati alla popolazione direttamente colpita dalla crisi.

Principi e definizione dell'assistenza umanitaria

Così come delineati dalla Croce Rossa Internazionale sono quattro i principi cardine dell'**assistenza umanitaria**:

1. **Umanità** - L'aiuto umanitario nasce dall'esigenza primaria di portare assistenza senza discriminazione ai feriti sul campo di battaglia e alle vittime dei disastri naturali, di prevenire ed alleviare la sofferenza umana ovunque si verifichi. Il suo obiettivo è quello di proteggere la vita e la salute, ed assicurare il rispetto per l'essere umano.
2. **Neutralità** - Al fine di assicurarsi la fiducia di tutte le parti coinvolte, chi svolge l'azione umanitaria non deve prendere posizione nel corso delle ostilità, o prendere parte in alcun caso a controversie di natura politica, razziale, religiosa o ideologica. Tale astensione è limitata esclusivamente dall'esigenza di denunciare il mancato rispetto del diritto umanitario.
3. **Imparzialità** - L'aiuto umanitario non fa alcuna discriminazione sulla base della nazionalità, della razza, delle credenze religiose e di classe, o dell'opinione politica. Il suo obiettivo è esclusivamente quello di alleviare le sofferenze dando priorità a coloro i quali soffrono condizioni di maggiore privazione.
4. **Indipendenza** - L'aiuto umanitario è per sua stessa natura indipendente, ovvero svincolato da condizionamenti politici, economici, militari o di altra natura.

Un principio ulteriore che è associato ai precedenti è il **principio di sussidiarietà** in base al quale, fatte salve le responsabilità delle istituzioni nazionali e il quadro normativo di riferimento, si evidenzia il ruolo chiave svolto dalle organizzazioni umanitarie della società civile e della comunità internazionale.

Strumenti normativi di riferimento

1. Assistenza umanitaria in tempo di guerra

Il riferimento normativo immediato è la IV Convenzione di Ginevra del 1949 per la protezione delle persone civili in tempo di guerra e il II Protocollo aggiuntivo relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati del 1977.

Ulteriore riferimento imprescindibile è al *corpus* normativo relativo ai diritti umani.

La consacrazione del diritto all'assistenza umanitaria nel diritto internazionale umanitario si basa su due principi sui quali si fonda l'intero corpo normativo:

- il dovere di distinguere tra civili e combattenti;
- il dovere di assicurare rispetto, protezione e trattamento umano per coloro che non partecipano o non partecipano più alle ostilità.

Il concetto ampio di “protezione” previsto da questo principio ricomprende chiaramente l'assistenza delle persone che hanno bisogno e ed stato successivamente disciplinato da convenzioni e protocolli.

Per quanto riguarda la situazione in cui sia in atto un conflitto armato, **la IV Convenzione di Ginevra sulla protezione dei civili in tempo di guerra agli artt. 55 e 81**, stabilisce espressamente il **dovere** degli Stati di **fornire aiuto umanitario** alla popolazione civile della parte avversa sotto il proprio controllo, e se non in grado, di accettare l'offerta di una parte terza di fornire l'aiuto necessario (artt. 23 e 38-39).

La quarta Convenzione di Ginevra inoltre si limita a prevedere l'obbligo in capo agli Stati e il diritto delle vittime all'assistenza umanitaria solo nell'ambito dei conflitti armati internazionali o in situazioni di occupazione. Per quanto riguarda i conflitti armati interni, la norma è tuttavia deducibile dall'art. 3 comune alle quattro convenzioni, in particolare dal divieto di violenze contro la vita e l'integrità corporale.

L'art. 18 del secondo Protocollo addizionale del 1977 applicabile ai conflitti armati non-internazionali stabilisce il diritto all'assistenza umanitaria, imponendo alle parti al conflitto l'obbligo di accettare l'assistenza umanitaria essenziale alla sopravvivenza della popolazione.

In ogni caso, l'art 3 comune, così come osservato dalla Corte Internazionale di giustizia, stabilisce un diritto umano fondamentale per tutti gli individui che non prendono parte alle ostilità – siano esse di natura internazionale o non internazionale.

Strumenti normativi di riferimento

2. Assistenza umanitaria in caso di emergenza in tempo di pace

Diversamente da quanto avviene per l'assistenza umanitaria in tempo di guerra, gli strumenti normativi in questo ambito sono frammentati e non costituiscono un **corpus** coeso e definito. Si reperiscono solamente incoraggianti esempi di moderna legislazione internazionale concentrati su specifiche questioni, come la Convenzione di Tampere del 1998 che disciplina aspetti relativi alla mitigazione dei disastri e alle operazioni di soccorso, ma non esiste una normativa quadro di riferimento.

Si possono identificare varie fonti da cui si possono dedurre norme e principi applicabili all'assistenza umanitaria in situazioni di disastro che tuttavia hanno differente natura giuridica.

- principi generali di diritto internazionale;
- norme relative alla protezione dei diritti umani che possono, *inter alia*, essere applicate anche all'assistenza umanitaria;
- norme di natura consuetudinaria e, in alcuni casi di *ius cogens*;

O, per contro,

- disposizioni di *soft law*.

Siamo quindi in presenza di una normativa varia che può essere:

- generale e universale;
- regionale o sub-regionale;
- o che si limita ad essere applicata nel quadro delle operazioni messe in atto da attori intergovernativi o non governativi.

Strumenti normativi di riferimento

- **Principi sui diritti umani fondamentali:** diritto alla vita, diritto alla salute e diritto all'integrità fisica contenuti in strumenti convenzionali e di diritto consuetudinario creano l'obbligo generale di assistere gli individui i cui diritti umani sono messi in pericolo.

L'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo proclama il diritto alla vita è confermato all'art. 6.1. del Patto sui diritti civili e politici è un diritto che genera un obbligo *erga omnes*. Nelle situazioni di emergenza solo l'assistenza umanitaria può assicurare la protezione di questo diritto.

- Strumenti convenzionali *ad hoc* da cui si può desumere il riconoscimento del diritto all'assistenza umanitaria: Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati.

- Alcuni strumenti costitutivi delle organizzazioni intergovernative (**sistema onusiano**) e alcune delle loro decisioni, contengono norme rilevanti non solo per la loro attività umanitaria, ma per il loro peso nella comprensione e nel regolamento dell'assistenza umanitaria. Nel 1984 era stato suggerito di concludere un trattato in materia di "expediting the delivery of emergency assistance".

Nel 1988 l'Assemblea Generale ha adottato la risoluzione 43/131 sugli obblighi degli Stati e delle organizzazioni internazionali in queste circostanze.

I principi-guida relativi alle fasi che caratterizzano le situazioni che richiedono assistenza umanitaria nel settore dei disastri naturali è contenuto nell'annesso alla risoluzione 42/181 adottato dall'Assemblea Generale nel 1991.

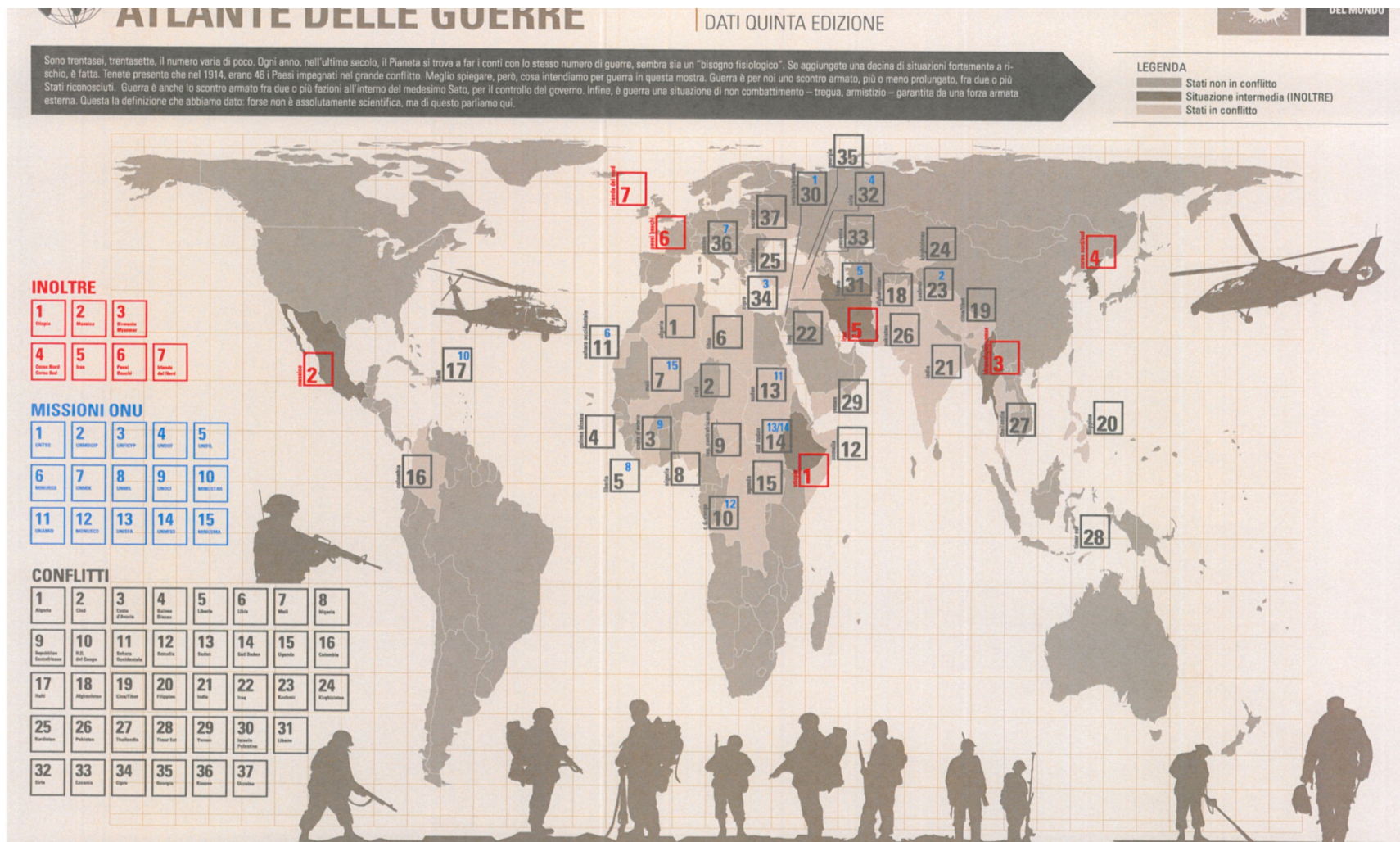
In ogni circostanza che presenta, l'Assemblea Generale adotta risoluzioni ad hoc e conclusioni specifiche relative alla risposta umanitaria specifica (ris. 64/250 del 2010 sull'emergenza umanitaria a seguito del terremoto in Haiti).

- **A livello regionale**, gli Stati europei hanno fatto riferimento a queste tematiche nel 1991 con il "Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension" e nel 1996 il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato il regolamento 1257/96 relativo all'aiuto umanitario.

- Anche il **Comitato Internazionale della Croce Rossa, insieme alla Federazione della Croce Rossa** sono attori fondamentali nella progressiva codificazione di principi generali di diritto relativamente all'assistenza umanitaria. Nel 1969 sono stati adottati "The principles and Rules of the Red Cross Disaster Relief" che sono stati regolarmente rivisti e rielaborati negli anni. Nel 1993 il Consiglio dei delegati ha adottato due importanti strumenti: "Resolution on the Principles and Action in International Humanitarian Assistance and Protection" e "Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations in Disaster Relief Programmes".

Alla luce di questa attività, nel 2002 il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha indicato IFRC guida nello sviluppo del diritto internazionale dei disastri.

I conflitti armati nel mondo oggi



Il conflitto armato come crisi complessa

- Pluralità di attori coinvolti nel conflitto (interni ed esterni)
- Cause sociali, economiche e politiche
- Pluralità di attori coinvolti nella gestione della crisi con “agende” diverse (interni ed esterni)
- *Spill-over effects*

Il conflitto armato come crisi complessa: il caso Siria

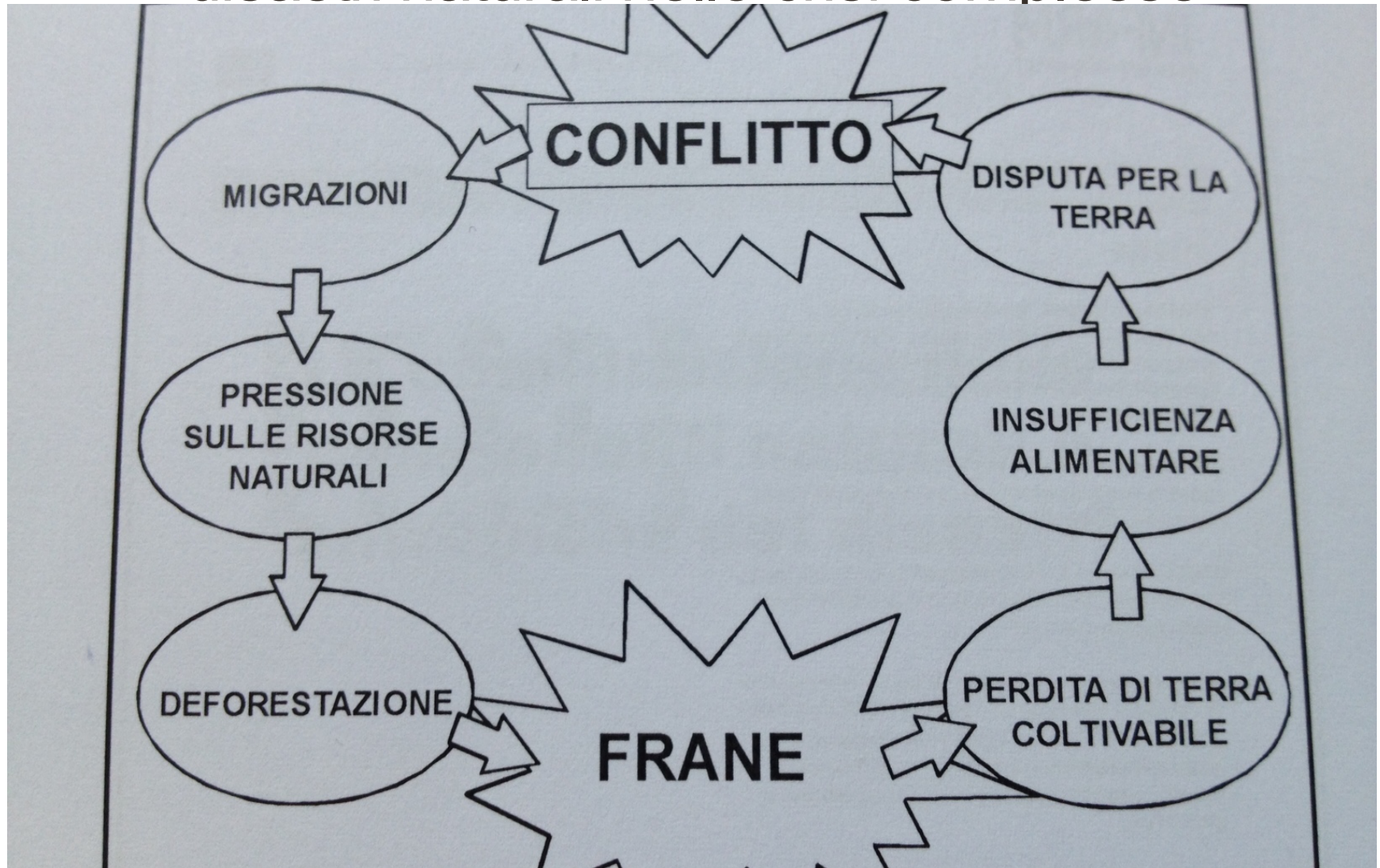
- Pluralità di attori coinvolti nel conflitto (governo, ribelli locali, ISIS, Hezbollah)
- Cause sociali, economiche e politiche (primavera araba, crisi economica, esclusione di gruppi etnici maggioritari, instabilità regionale)
- Pluralità di attori coinvolti nella gestione della crisi (Nazioni Unite, Russia, Paesi occidentali, attori regionali)
- *Spill-over effects* (rafforzamento ISIS in Paesi confinanti, flusso di rifugiati verso l'Europa e Paesi confinanti)

Influenza reciproca tra cause naturali e conflitto (1)

Conflitto e disastri naturali:
il conflitto contribuisce al disastro naturale

Disastri naturali e conflitto:
il disastro naturale contribuisce al conflitto

Un esempio di interdipendenza tra conflitti e disastri naturali nelle crisi complesse



Influenza reciproca tra cause naturali e conflitto (2)

Tsunami 2004

Indonesia/Aceh: il conflitto si è risolto grazie al disastro

Sri Lanka/Tamil: il disastro ha peggiorato il conflitto

Conflitto armato nel diritto internazionale umanitario

Conflitti armati internazionali e occupazioni

Art. 2 comune GCs:

"[...], the present Convention shall apply to all cases of declared war or of any other armed conflict which may arise between two or more of the High Contracting Parties, even if the state of war is not recognized by one of them.

The Convention shall also apply to all cases of partial or total occupation of the territory of a High Contracting Party, even if the said occupation meets with no armed resistance".

Conflitto armato nel diritto internazionale umanitario

Conflitti armati di carattere non internazionale

Applicazione dell'articolo 3 comune GCs:

“In the case of armed conflict not of an international character occurring in the territory of one of the High Contracting Parties, each Party to the conflict shall be bound to apply, as a minimum, the following provisions:

(1) Persons taking no active part in the hostilities, including members of armed forces who have laid down their arms and those placed 'hors de combat' by sickness, wounds, detention, or any other cause, shall in all circumstances be treated humanely, without any adverse distinction founded on race, colour, religion or faith, sex, birth or wealth, or any other similar criteria.

To this end, the following acts are and shall remain prohibited at any time and in any place whatsoever with respect to the above-mentioned persons:

(a) violence to life and person, in particular murder of all kinds, mutilation, cruel treatment and torture;
(b) taking of hostages;
(c) outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment;
(d) the passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgment pronounced by a regularly constituted court, affording all the judicial guarantees which are recognized as indispensable by civilized peoples.

(2) The wounded and sick shall be collected and cared for.”

Conflitto armato nel diritto internazionale umanitario

Conflitti armati di carattere non internazionale (governo c. insorti)

Art. 1 Protocollo II GC:

“This Protocol, which develops and supplements Article 3 common to the Geneva Conventions of 12 August 1949 without modifying its existing conditions of application, shall apply to all armed conflicts which are not covered by Article 1 of the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) and which take place in the territory of a High Contracting Party between its armed forces and dissident armed forces or other organized armed groups which, under responsible command, exercise such control over a part of its territory as to enable them to carry out sustained and concerted military operations and to implement this Protocol.

This Protocol shall not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence and other acts of a similar nature, as not being armed conflicts.”

Conflitto tradizionale e “guerra asimmetrica”

- Conflitto tradizionale inteso come conflitto armato tra eserciti regolari in cui vi è un generale riconoscimento dell'applicabilità delle norme di diritto internazionale umanitario
- “[...] the term asymmetric warfare may be understood to apply to armed hostilities in which one actor/party endeavours to compensate its military, economic, or other deficiencies by resorting to the use of methods or means of warfare that is not in accordance with the law of armed conflict, or with other rules of public international law. It is important to stress that the motives or strategic goals of asymmetric warfare, while important to understand, are irrelevant from a legal point of view.” (Heinschel von Heigel, MPEPIL, 2010)

Terrorismo internazionale

- Difficoltà di ricomprendere il fenomeno del terrorismo internazionale nelle categorie tradizionali del diritto internazionale
- Difficoltà di giungere ad una convenzione multilaterale in sede ONU
- Pressione sullo *jus ad bellum* (es. nozione di legittima difesa)
- Pressione sullo *jus in bello* (es. nozione di “unlawful combatant”, nozione di “conflitto armato”)
- Pressione sulla disciplina internazionale in materia di tutela diritti dell’uomo (casi *Kadi*)

Gli attori coinvolti

Attori che intervengono nella gestione delle crisi sia *ex-ante*, qualora possibile, o – come più spesso avviene – *ex-post*. La risposta umanitaria è assai complessa e specialmente l'aspetto del coordinamento tra attori che presentano diversa natura e modalità di dispiegamento.

Ogni crisi è unica e valutarne la natura, in alcuni casi complessi, può essere più difficile specialmente se si considera la fluidità delle circostanze cui bisogna rispondere. Si possono notare delle similitudini, ma l'unicità implica modalità di risposta specifiche da parte della Comunità Internazionale e gli attori coinvolti che possono essere diversi e di diversa natura a seconda delle esigenze peculiari proposte dalla situazione cui bisogna far fronte.

Gli attori coinvolti

Qualora la risposta si basi su un **modello internazionale** al fine di strutturare un approccio “**multinational, multiagency and multiorganizational**” gli attori coinvolti saranno:

- i **Governi nazionali** che hanno la responsabilità di risolvere la crisi e, nel caso in cui debbano risolvere un'emergenza di carattere umanitario, un diritto obbligo di “seek and receive assistance”;
- i **contingenti militari delle Nazioni Unite** appartenenti alle missioni di *peace-keeping*, *peace-building* e *peace-enforcing*, qualora in presenza di un conflitto armato e i **contingenti nazionali**;
- **organismi intergovernativi internazionali e regionali**: Nazioni Unite e NATO.
- le **Agenzie delle Nazioni Unite**, se possono lavorare in condizioni di sicurezza adeguate.

Le Agenzie delle Nazioni Unite sono indipendenti dal Segretario Generale delle Nazioni Unite e dall'Assemblea Generale e si attivano su mandato al fine di soddisfare i bisogni umanitari in base a quanto previsto dal diritto internazionale. Le responsabilità di questi attori si sono espanse in maniera esponenziale negli ultimi due decenni per far fronte alle numerose emergenze complesse in atto.

Le maggiori agenzie coinvolte, ciascuna con funzioni specifiche rispetto alle proprie finalità generali sono:

1. L'Ufficio dell'Alto Commissario per i rifugiati (UNHCR)

L'Ufficio dell'Alto Commissario, istituito dall'Assemblea Generale nel 1950, “shall assume the function of providing international protection ... and of seeking permanent solutions for the problem of refugees.” Da allora il mandato è stato ampliato e ulteriori attività includono azione e partecipazione “at the invitation of the Secretary-General, in those humanitarian endeavours of the United Nations for which the Office has particular expertise and experience.” Con una specifica designazione del Segretario Generale, l'Alto Commissariato ha la responsabilità degli sfollati.

Gli attori coinvolti

2. Il programma alimentare mondiale (WFP)

E' l'agenzia che si occupa di distribuzione del cibo delle Nazioni Unite non solo per rispondere alle emergenze, ma offrendo anche assistenza di lungo periodo.

3. **L'ufficio per il coordinamento degli aiuti umanitari** (OCHA) è stato istituito per fornire il coordinamento nella risposta umanitaria delle Nazioni Unite. Il coordinamento è messo in atto (i) attraverso la nomina di un "Emergency Relief Coordination", (ii) la designazione di un'agenzia ONU che svolga il ruolo di capo fila tra le altre agenzie coinvolte, e (iii) la previsione di un "Interagency Standing Committee" che rappresenta le agenzie delle Nazioni Unite, le Organizzazioni Non Governative e il Movimento della Croce Rossa Internazionale. In casi particolarmente complessi o di larga-scala il Segretario Generale ha la facoltà di nominare un rappresentante speciale per coordinare e guidare la risposta delle Nazioni Unite. Il rappresentante OCHA è anche a capo del centro logistico delle Nazioni Unite. Un ufficio analogo a livello regionale, Europeo, si deve ricordare l'EU Humanitarian Aid and Civilian Protection Department.

Solamente in una fase successiva all'immediato intervento di carattere umanitario coinvolte le agenzie che si occupano principalmente di cooperazione allo sviluppo come ad esempio L'United Nations Development Programme (UNDP).

4. **L'Organizzazione Mondiale della Sanità** si attiva principalmente per rispondere a crisi di natura sanitaria (Ebola, influenze suina e aviaria).

- **Le organizzazioni non governative (ONG).**

- **La Croce Rossa Internazionale.**

- **Organizzazioni per la cooperazione e il coordinamento Civile-Militare:** che rappresentano il luogo di contatto tra forze militari, agenzie governative, autorità civili, organizzazioni internazionali e regionali, ONG, organizzazioni volontarie private e la popolazione dove si definiscono le *policy* di cooperazione e le linee-guida di coordinamento per raggiungere in maniera efficace ed efficiente le finalità dell'assistenza umanitaria.

- **Agenzie dei paesi donatori** che sono principalmente rappresentative di paesi occidentali, sono i maggiori finanziatori delle agenzie delle Nazioni Unite e delle ONG. Svolgono un forte potere nella determinazione delle linee politiche che determina la direzione che devono prendere gli aiuti umanitari (es.: USAid, AusAID, JICO e anche la Cooperazione Internazionale italiana).

GOVERNANCE DEGLI STATI DI CRISI INTERNAZIONALI

Lezione 2

***Lineamenti di diritto internazionale: soggetti,
fonti, risoluzione delle controversie,
responsabilità, uso della forza e legittima
difesa***

Corso di Laurea Magistrale in *Governance* dell'emergenza
Dipartimento di Scienze Giuridiche - Università degli Studi di Verona
Anno accademico 2015/2016

Il diritto internazionale oggi

- Il diritto internazionale di matrice westfaliana: la sovranità dello Stato come principio fondamentale
- Il diritto della comunità internazionale (concezione orizzontale e concezione verticale)
- Il diritto internazionale come “processo decisionale normativamente orientato” (paradigma della *governance*)

I soggetti del diritto internazionale

- Definizione: è soggetto del diritto internazionale qualsiasi persona reale o giuridica titolare di situazioni giuridiche soggettive attribuite da norme del sistema giuridico internazionale (diritti, obblighi, facoltà)
- Capacità di agire sul piano delle relazioni internazionali

I soggetti del diritto internazionale

- Stati
- Organizzazioni internazionali
- Individui
- Investitori
- Insorti
- Popoli
- ONG (?)

Lo Stato come soggetto primario del diritto internazionale

Art. 1 Convenzione di Montevideo sui diritti e i doveri degli Stati (1933):

“The state as a person of international law should possess the following qualifications: a) a permanent population; b) a defined territory; c) government; and d) capacity to enter into relations with the other states.”

Lo Stato come soggetto primario del diritto internazionale

- Lo Stato come ente reale fondato sul principio di effettività (Arangio-Ruiz, Quadri)
- Lo Stato come persona giuridica alla cui formazione, continuazione ed estinzione presiedono norme del diritto internazionale (Crawford - segue)

Lo Stato come soggetto primario del diritto internazionale

Norme rilevanti nella teoria di Crawford:

- Effettività
- Divieto dell'uso della forza
- Principio di autodeterminazione dei popoli
- Integrità territoriale (?)

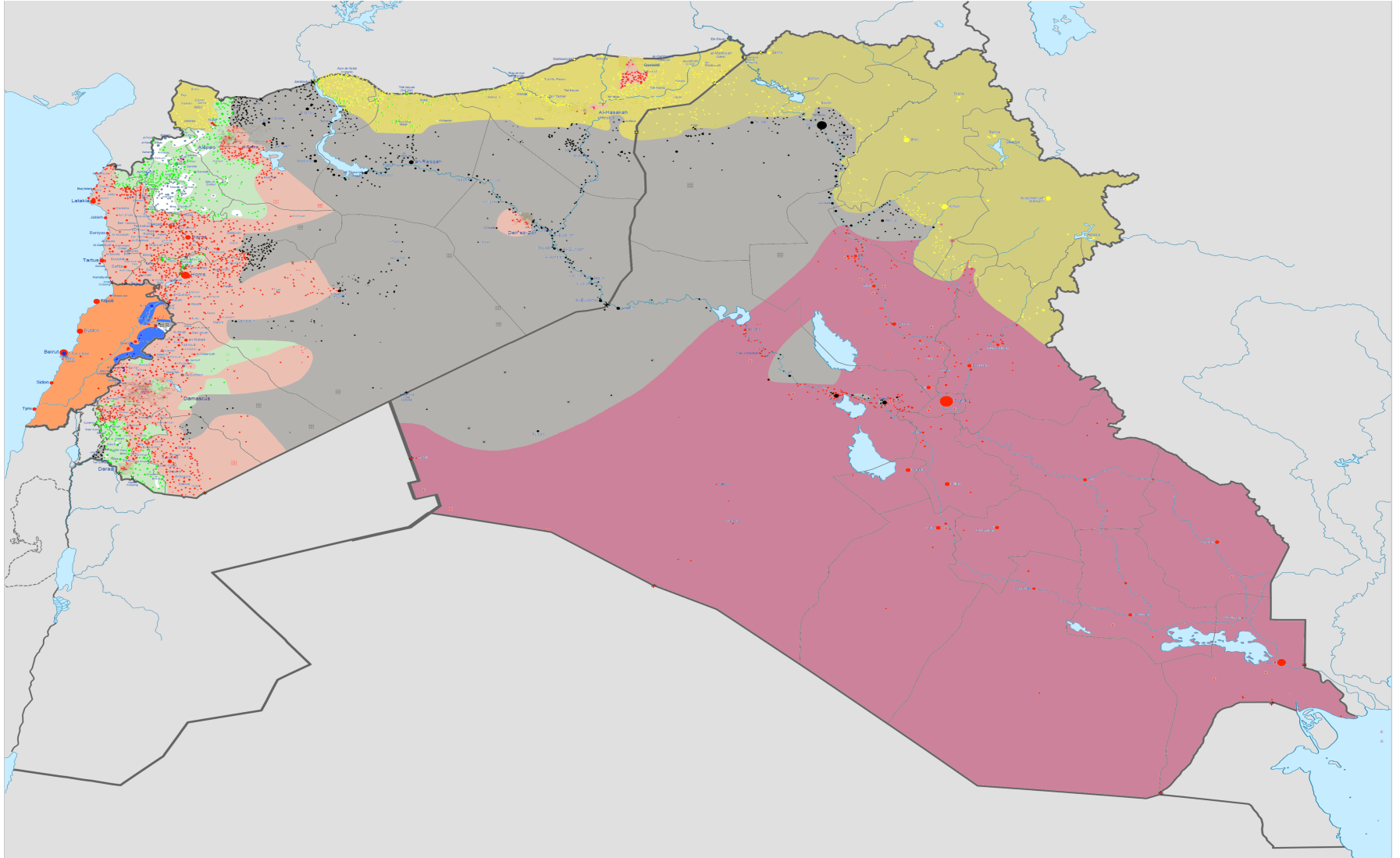
Lo Stato come soggetto primario del diritto internazionale

Valore ed effetti del riconoscimento:

- teoria costitutiva
- teoria dichiarativa

Il riconoscimento come elemento probatorio e catalizzatore di effettività internazionale

Un caso studio estremo – l'ISIS



Gli attori del diritto internazionale

- Sono attori del diritto internazionale tutti i soggetti che *partecipano ai processi* di creazione di norme giuridiche, di applicazione e accertamento e di esecuzione, anche coattiva (prospettiva della *governance*)
- Attori del diritto internazionale oggi, oltre ai governi degli Stati, sono le OI e loro agenzie, i tribunali internazionali (in minor parte anche quelli interni), gli investitori e i privati, le ONG

Le fonti del diritto internazionale

Art. 38, Statuto Corte internazionale di giustizia

“1. The Court, whose function is to decide in accordance with international such disputes as submitted to it, shall apply:

(a) international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognised by the contesting States;

(b) international custom, as evidence of a general practice accepted as law;

(c) the general principles of law recognised by civilized nations;

(d) [...], judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.

2. This provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case *ex aequo et bono*, if the parties agree thereto”.

Gli accordi internazionali

I trattati:

- Disciplina contenuta nelle convenzioni di Vienna
- Irrilevanza della denominazione
- Forma scritta
- Manifestazione del consenso ad essere vincolati

Gli accordi taciti (*animus contrahendi*)

Il *memorandum of understanding* (MoU): accordo meramente politico o fonte pattizia?

Manifestazione del consenso

- Adozione non è mezzo di manifestazione del consenso
- Accordi in forma semplificata: consenso attraverso firma
- Ratifica come mezzo di perfezionamento del consenso per trattati conclusi in forma solenne
- Finalità della ratifica
- Obbligo di registrazione al Segretariato ONU (art. 102 Carta e art. 80 Convenzione di Vienna)

Organi e agenti dello Stato legittimati a negoziare, adottare e manifestare il consenso

- I c.d. plenipotenziari *de jure*: Capi di Stato, Capi di governo, Ministri degli affari esteri
- Ad altri rappresentanti degli devono essere conferiti i “pieni poteri” al fine di partecipare al processo di formazione ed entrata in vigore di un trattato (ecc. capi delegazioni permanenti presso OI e ambasciatori per negoziato e adozione)

Recesso, estinzione e sospensione di un trattato

- Recesso può essere disciplinato in un trattato
- Se manca disciplina specifica, non vi è riconoscimento del diritto di recesso, a meno che tale diritto non si possa desumere dall'oggetto e dallo scopo del trattato stesso o dall'intenzione delle parti al momento della sua conclusione (art. 56 CDV)

Recesso, estinzione e sospensione di un trattato

- In ogni caso, un trattato può essere anche unilateralmente sospeso o denunciato per le seguenti cause:
 - Violazione sostanziale del trattato (art. 60 CDV)
 - Impossibilità sopravvenuta nell'esecuzione (art. 61 CDV)
 - Mutamento fondamentale delle circostanze (art. 62 CDV)

N.b. Lo scoppio di un conflitto armato non è causa di estinzione e sospensione, ma può in taluni casi essere ricompreso nel mutamento fondamentale delle circostanze

Diritto internazionale consuetudinario

- Anche indicato come “diritto internazionale generale”
- Due elementi costitutivi:
 - a) prassi
 - b) *opinio iuris sive necessitatis*

La prassi

- La prassi deve essere ripetuta nel tempo (*diuturnitas*) e presentare i caratteri dell'uniformità e della generalità
- Esempi di prassi degli Stati:
 - comportamenti materiali (e.g. operazioni di contrasto alla pirateria in acque internazionali)
 - Adozione di legislazione nazionale (e.g. legislazione che riconosce l'immunità degli agenti di Stati stranieri in missione dalla giurisdizione penale interna)
 - Voto positivo espresso in un consesso internazionale (e.g. voto a favore della messa al bando delle armi nucleari)

L'opinio iuris

- *L'opinio iuris* è dedotta da posizioni assunte dai delegati governativi nell'ambito di organizzazioni internazionali, da note diplomatiche, da sentenze di tribunali interni
- Prassi e *opinio juris* possono essere rinvenute nel medesimo atto

Un caso studio sull'applicazione del diritto internazionale consuetudinario (in breve)

- Controversia tra Italia e Germania sulle richieste di risarcimento per violazioni gravi dei diritti umani sofferte durante la II Guerra Mondiale da cittadini italiani ad opera del III Reich
- Sentenza *Ferrini* (2004) e ordinanze successive della Corte di cassazione
- Sentenza della Corte internazionale di giustizia (2012)

jus cogens e obblighi erga omnes

- Categorie di norme che tutelano l'interesse della comunità internazionale
- Lo *jus cogens* come inderogabilità di un nucleo di norme fondamentali a tutela di valori collettivi (tortura, divieto di aggressione armata, norme a tutela della dignità umana in tempo di conflitto armato)
- Gli obblighi *erga omnes* come obblighi esigibili da tutti gli Stati in nome e per conto della comunità internazionale (diritti umani fondamentali, autodeterminazione dei popoli, norme fondamentali del diritto internazionale umanitario)

Il diritto derivato: gli atti delle organizzazioni internazionali

- Risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU adottate ai sensi del Cap. VII della Carta (n.b. art. 103 della Carta)
- Atti di organizzazioni internazionali e agenzie dotate di poteri normativi vincolanti nei confronti degli Stati membri (es. regolamenti sanitari OMS ai sensi dell'art. 21 dello statuto istitutivo)
- Il diritto derivato UE: regolamenti, direttive e decisioni (es. in materia di aiuti umanitari e protezione civile)

Gli atti di soft law: le norme non giuridicamente vincolanti

- Impegni politici sull'adozione di certi standard di condotta (dichiarazioni finali di conferenze internazionali, raccomandazioni dell'Assemblea generale ONU)
- Linee guida e standard tecnici emanati da agenzie e organizzazioni internazionali (es. standard ICAO o IMO)
- Sprovviste di meccanismi formali di sanzione e di risoluzione delle controversie, ma non necessariamente meno efficaci

La risoluzione delle controversie

Mezzi diplomatici (v. art. 33 Carta ONU):

- Negoziato
- Buoni uffici (es. inviati speciali SG in Siria e Libia)
- Mediazione (es. Piano Ahtisaari sullo *status* finale del Kosovo)
- Inchiesta (es. abbattimento volo MH17)
- Conciliazione
- Ricorso a organizzazioni internazionali (es. OSCE conflitto Ucraina)

La risoluzione delle controversie

Mezzi giurisdizionali (giurisdizione a carattere consensuale):

- Arbitrato internazionale (es. controversia “Marò”)
- Corte internazionale di giustizia (es. conflitto russo-georgiano 2008)
- Corte europea dei diritti dell’uomo (es. conflitto turco-cipriota)
- Tribunale ONU diritto del mare (per misure cautelari, vicenda “Arctic Sunrise”)

La responsabilità internazionale

- Disciplinata dagli articoli della CDI sulla responsabilità degli Stati (2001) e sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali (2011)
- In gran parte codificazione del diritto consuetudinario
- Elementi costitutivi dell'illecito internazionale:
 - Violazione di un obbligo vincolante per lo Stato
 - Attribuzione della condotta o dell'omissione allo Stato

La responsabilità internazionale - attribuzione

- Regola generale è che sono attribuiti allo Stato condotte di propri organi e agenti, non sono attribuiti condotte di privati (art. 4)
- Sono attribuibili anche i c.d. atti *ultra vires* (art. 7)
- Ma:
 - Obblighi positivi di diligenza al fine di prevenire attività dannose da parte di propri cittadini o soggetti posti sotto la propria giurisdizione

La responsabilità internazionale - attribuzione

- Inoltre:
 - Sono attribuibili atti di enti di diritto privato autorizzati ad esercitare poteri di governo di natura pubblicistica (art. 5)
 - Sono attribuibili atti di privati che agiscono su istruzioni, direzione o controllo dello Stato (art. 8)
 - Sono attribuibili atti di privati fatti propri dalle autorità dello Stato (art. 11)

La responsabilità internazionale – conseguenze dell'illecito

- Obbligo di cessazione dell'illecito
- Obbligo di riparazione:
 - *Restitutio in integrum*
 - Soddisfazione (scuse ufficiali, riconoscimento dell'illiceità della condotta, garanzie di non ripetizione)
 - Risarcimento

La responsabilità internazionale – conseguenze dell'illecito

- La contromisura come forma di autotutela volta al ripristino della legalità
- Deve essere proporzionata (art. 51) e provvisoria (art. 49)
- Devono essere sospese in pendenza di giudizio instaurato davanti a un tribunale internazionale (art. 52)
- Non posso violare norme di diritto internazionale umanitario a tutela delle popolazioni civili, norme sui diritti umani, norme a tutela delle sedi e del personale diplomatico, norme di diritto imperativo e norme sull'uso della forza (art. 50)

Uso della forza – ius ad bellum

- Divieto generale dell'uso e della minaccia dell'uso della forza. Art. 2, par. 4, della Carta ONU
- Due eccezioni: 1) legittima difesa (Art. 51 Carta ONU); 2) azioni di *enforcement* autorizzate dal Consiglio di sicurezza ONU (art. 42 Carta ONU)

Uso della forza – ius ad bellum

- Divieto ex art. 2, par. 4, include l'invio di mercenari e bande armate nel territorio di un altro Stato che impieghino forza militare (sentenza *Nicaragua*)
- L'aggressione armata costituisce una forma particolarmente grave di uso della forza (definita nella risoluzione 3314 AG e all'art. 8 dello Statuto della CPI)

Uso della forza – la legittima difesa

- Art. 51 Carta ONU: “Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member State of the United Nations, until the Security Council has taken the necessary measures to maintain international peace and security. [...]”
- Soglia della nozione di “attacco armato” (caso *Nicaragua*)
- Attacchi armati portati da c.d. attori non statali
- Requisiti dell'immediatezza, della necessità e della proporzionalità

Uso della forza – questioni controverse

- Intervento umanitario (prassi e *opinio iuris* limitate, dottrina della *responsibility to protect*)
- Intervento su invito del governo (prassi e *opinio iuris* consistenti)
- Rappresaglie armate (prassi limitata, mancanza di *opinio iuris*)
- Legittima difesa preventiva (prassi e *opinio iuris* limitate)
- Attacchi cibernetici (prassi limitata, ma *opinio iuris* crescente)

Uso della forza – autorizzazioni CdS

Art. 42 Carta ONU: “Se il Consiglio di sicurezza ritiene che le misure previste nell’art. 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi o altre azioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite”.

GOVERNANCE DEGLI STATI DI CRISI INTERNAZIONALI

Lezione 3

***Le minacce alla pace e alla sicurezza
internazionale: il ruolo delle Nazioni Unite,
delle organizzazioni regionali e delle
coalizioni tra Stati***

Corso di Laurea Magistrale in *Governance* dell'emergenza
Dipartimento di Scienze Giuridiche - Università degli Studi di Verona
Anno accademico 2015/2016

Sicurezza collettiva e mantenimento della pace

Art. 1, UN Charter (1945): “The Purposes of the United Nations are:

1. To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace.”

Sicurezza collettiva e mantenimento della pace

Trattato NATO (1949)

- Preambolo: “The Parties to this Treaty reaffirm their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments. [...] They are resolved to unite their efforts for collective defence and for the preservation of peace and security.”
- Art. 5: “The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.”

Sicurezza collettiva e mantenimento della pace

Trattato Unione Europea (2008)

- Art. 21 (2): “L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: [...] c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite”
- Art. 42 (1): “La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune. Essa assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L'Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite.”

Sicurezza collettiva e mantenimento della pace

Trattato Unione Europea (2008)

Art. 42 (7): “If a Member State is the victim of armed aggression on its territory, the other Member States shall have towards it an obligation of aid and assistance by all the means in their power, in accordance with Article 51 of the United Nations Charter. This shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States.

Commitments and cooperation in this area shall be consistent with commitments under the North Atlantic Treaty Organisation, which, for those States which are members of it, remains the foundation of their collective defence and the forum for its implementation.”

Il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite

- Ruolo principale del Consiglio di Sicurezza
- Ruolo secondario dell'Assemblea Generale
- Ruolo operativo e di mediazione del Segretario Generale
- Cooperazione con le organizzazioni regionali

Competenza del Consiglio di Sicurezza

Art. 24(1) della Carta: “In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council *primary responsibility for the maintenance of international peace and security*, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf”

Composizione del Consiglio di Sicurezza

- Secondo l'art. 23 (emendato nel 1963), il Consiglio è composto di cinque membri permanenti (P-5) e dieci membri non permanenti
- Sempre secondo l'art. 23, i dieci membri non permanenti sono eletti dall'Assemblea Generale sulla base del contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e in considerazione di un'equa distribuzione geografica
- Nel 1963 l'Assemblea Generale propose come unico criterio quello della ripartizione geografica, poi adottato nella prassi

Procedura di voto in seno al Consiglio di Sicurezza

- Art. 27 prevede che le decisioni siano assunte con una maggioranza di almeno nove membri a favore, comprendente i voti dei P-5: stabilisce in questo modo il c.d. potere di veto
- Sin dall'inizio si è affermata una prassi dell'organo volta a non interpretare l'astensione come veto
- Prassi consuetudinaria derogatoria rispetto al trattato (CIG opinione *Namibia*)
- Distinzione tra astensione e non-partecipazione ai fini dell'approvazione di una risoluzione

I poteri del Consiglio di Sicurezza

- I poteri specifici esercitabili dal CdS sono stabiliti ai Cap. VI, VII e VIII della Carta
- Il Cap. VI concerne la risoluzione pacifica delle controversie e delle situazioni suscettibili di mettere a repentaglio la pace e la sicurezza internazionale
- Il Cap. VII regola l'“azione” del CdS volta a mantenere e a ristabilire la pace e la sicurezza internazionale
- Il Cap. VIII regola la cooperazione tra CdS e organizzazioni regionali nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale

I poteri del Consiglio di Sicurezza

- Il CdS può essere attivato da un qualsiasi Stato membro, che sia parte ad una controversia, o qualora sia sorta una situazione, le cui continuazioni possano mettere a repentaglio la pace e la sicurezza internazionale (artt. 33 e 35)
- Tali controversie o situazioni possono essere riferite al CdS dall'Assemblea Generale (art. 11, par. 3) e dal Segretario Generale (art. 99)
- Il CdS può attivarsi *proprio motu* rispetto a situazioni o controversie che possano mettere a repentaglio la pace e la sicurezza internazionale
- In tutti questi casi, il Presidente del CdS ha l'obbligo di convocare una riunione

Poteri ai sensi del Cap. VI

- I poteri conciliativi sono esercitati con riguardo a controversie o situazioni “whose continuation is likely to endanger the maintainance of international peace and security” (arts. 33, 34)
- L’art. 33, par. 1, prevede un obbligo per gli Stati membri “to seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies...”
- Ai sensi dell’art. 33, par. 2, il CdS può richiamare le parti ad utilizzare i suddetti mezzi di risoluzione delle controversie
- Ai sensi dell’ art. 36, par. 1, il CdS può raccomandare il ricorso ad un specifico mezzo di risoluzione delle controversie, talora stabilendo esso stesso uno strumento di risoluzione (es. commissione di inchiesta)

Poteri ai sensi del Cap. VI

- Quando gli Stati membri non sono in grado di risolvere la propria controversia secondo i mezzi previsti all'art. 33, hanno obbligo di riferire la questione al CdS (art. 37, para. 1)
- Il CdS può indicare dei c.d. "terms of settlement" (art. 37, para. 2): riguardano il merito, non il metodo
- Le risoluzioni adottate ai sensi del Cap. VI non sono giuridicamente vincolanti, si limitano a raccomandazioni
- Obbligo di astensione delle parti al controversia, se membri, ex art. 27(3) della Carta: n.b. obbligo osservato solo nei primi anni di vita dell'ONU (desuetudine?)

Poteri ai sensi del Cap. VII

- Il presupposto: “The Security shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression...” (art. 39)
- Accertamento discrezionale da parte del CdS (specialmente con riguardo alla nozione di “threat to the peace”)
- Determinazione estensiva della nozione di “minaccia alla pace” nel periodo Post Guerra Fredda – nozione di “human security”

Poteri ai sensi del Cap. VII

- Oltre ai (pochi) conflitti inter-statali, il CdS ha considerato minacce alla pace situazioni come:
 1. Conflitti interni e violazioni gravi e su larga scala dei diritti umani (es. ris. [1199](#) riguardo al conflitto in Kosovo)
 2. La deposizione di governi democraticamente eletti (es. ris. [841](#) riguardante il colpo di Stato ad Haiti)
 3. Atti terroristici (es. ris. [1373](#) successiva al 11 settembre 2001)
 4. Minacce alla salute con effetto destabilizzante su interi Paesi (es. ris. [2177](#) relativa alla pandemia di Ebola)

Poteri ai sensi del Cap. VII

Art. 41: “The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.”

Poteri ai sensi del Cap. VII

- Sono misure giuridicamente vincolanti non implicanti l'uso della forza armata
- Lista non tassativa ed esaustiva prevista all'art. 41
- Destinatari materiali delle misure non coincidono con i destinatari giuridici (obbligo di attuazione per tutti gli Stati membri)
- Nella prassi Post-Guerra Fredda abbiamo assistito ad interpretazione estensiva dei poteri ex art. 41, che hanno comportato l'adozione di misure atipiche, come:
 1. Misure finanziarie e restrittive della libertà personale contro persone fisiche (es. ris. [1390](#) riguardante le misure contro Al-Qaeda)
 2. Creazione di tribunali penali internazionali (ris. [827](#) e ris. [955](#) rispettivamente su creazione di TPIY e TPIR)

Poteri ai sensi del Cap. VII

- Art. 42: “Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.”
- Artt. 43-47 prevedevano la creazione di una forza permanente ONU a disposizione del CdS: le disposizioni rimangono lettera morta

Poteri ai sensi del Cap. VII

- Lo strumento alternativo adottato nella prassi è stato quella della delega di poteri attraverso un'autorizzazione
- Il CdS mantiene il controllo politico-decisionale, ma delega agli Stati la gestione operativa degli interventi militari
- In soli due casi il CdS ha autorizzato delle vere e proprie operazioni di *enforcement* con riguardo ad aggressioni armate (ris. 83 e 84 riguardanti la Corea, ris. [678](#) riguardante l'invasione irachena del Kuwait)

Poteri ai sensi del Cap. VII

- Il *peace-keeping* di prima generazione non rientra nelle misure di *enforcement* ai sensi dell'art. 42
- Si parla di strumento di gestione delle crisi ai sensi del Cap." VI e mezzo"
- Personale e mezzi di volta in volta messi a disposizione degli Stati
- Delega organizzativa e operativa data dal CdS al Segretario Generale
- Caratterizzati da seguenti principi: consenso dello Stato territoriale, neutralità e uso della forza solo in legittima difesa (v. ris. 425 relativa a UNIFIL)

Poteri ai sensi del Cap. VII

- Il *peace-enforcement* rientra invece propriamente nelle misure ex art. 42
- Comporta autorizzazioni all'uso della forza con specifici obiettivi, quali:
 - 1) imposizione di blocchi navali e *no-fly zones* (es. ris. 787 e 1973)
 - 2) protezione delle popolazioni civili (es. ris. 1973 relativa al conflitto libico)
 - 3) neutralizzazione dei c.d. *spoilers* nel contesto di conflitti civili (es. ris. 2098 che stabilisce l'*Intervention Brigade* in Congo)
 - 4) mantenimento della sicurezza in una fase post-conflitto (es. ris. 1031 in Bosnia e ris. 1244 in Kosovo)

Poteri ai sensi del Cap. VIII

- Art. 52 prevede il coordinamento tra CdS e organizzazioni regionali nella risoluzione pacifica delle controversie
- Art. 53 prevede la possibilità di azioni di *enforcement* (o *peace-enforcement*) da parte di organizzazioni regionali autorizzate dal CdS (es. ris. [841](#) and ris. [1973](#))
- Le c.d. operazioni “fuori area” (NATO, UE)

Poteri ai sensi del Cap. VIII

- Vantaggi legati al coinvolgimento di organizzazioni regionali:
 - maggiore conoscenza del contesto locale
 - maggiore accettazione da parte della popolazione locale
 - maggiore dotazione di mezzi per quanto concerne le operazioni di *peace-enforcement*
- Svantaggi:
 - problemi di coordinamento politico ed operativo tra Nazioni Unite e organizzazioni regionali (v. Kosovo e Bosnia)

Gli attori coinvolti

- Nel *peace-keeping* sono forze delle Nazioni Unite, Stati mettono a disposizione personale e risorse, ma possibili *caveats*
- Nel *peace-enforcement* possono essere forze delle Nazioni Unite (UNIFIL II Libano), di organizzazioni regionali (KFOR NATO in Kosovo) o di coalizioni di Stati (intervento in Libia)
- Le due azioni di *enforcement* sono state condotte da Nazioni Unite (Corea - 1951) e coalizione di Stati (Iraq - 1991)

Il *peace-building*

- Nozione più ampia di intervento internazionale sul campo di consolidamento della pace
- Intervento non solo militare, ma anche politico, umanitario, economico e di promozione della *rule of law* in società a rischio di conflitto o appena uscite da un conflitto
- La *Peace-Building Commission* è stata creata nel 2005 in seno alle Nazioni Unite: funzione di coordinamento degli sforzi di costruzione e consolidamento della pace
- Attori del *peace-building* sono agenzie e organizzazioni internazionali, ONG, agenzie governative



Lo State-building

Corso di Governance degli stati di crisi
internazionali
19/11/2015

Prof. Enrico Milano



Cosa intendiamo per 'State-building'

- Assistenza e/o di poteri di governo diretto (legislativo, giudiziario, esecutivo) da parte di un'autorità 'esterna' al territorio amministrato (gruppo di Stati o organizzazioni internazionali) al fine di promuovere e consolidare la capacità di governo locale
- Secondo la definizione OCSE, lo State-building consiste in "purposeful action to develop the capacity, institutions and legitimacy of the state in relation to an effective political process for negotiating the mutual demands between state and societal groups".



Cosa intendiamo per 'State-building'

- Lo *State-building* è temporaneo, polifasico e volto a perseguire l'interesse dei soggetti amministrati e/o della comunità internazionale (da distinguere rispetto ad occupazione territoriale o amministrazione coloniale)
- Attualità e rilevanza del fenomeno negli ultimi 20 anni: è strumento di *peace-building* (Iraq, Afghanistan, Bosnia, Kosovo, Timor Est, Liberia) anche in chiave preventiva rispetto ad un conflitto (RAMSI/Isole Salomone)



Alcuni precedenti storici di amministrazioni territoriali

- La Città Libera di Danzica (1920-1938)
- Il Territorio Libero di Trieste (1947-1954)
- Il Consiglio ONU per la Namibia (1967-1978)

N.B. Non costituiscono amministrazioni territoriali internazionali le forme più istituzionalizzate di supervisione internazionale nate sotto l'egida della Società delle Nazioni (Mandati) e delle Nazioni Unite (Amministrazioni fiduciarie internazionali)



Lo State-building nel periodo post Guerra Fredda: caratteri essenziali

- Ha assunto funzioni pervasive di governo diretto di territori usciti da cruenti conflitti civili (Bosnia, Kosovo, Timor Est) principalmente attraverso la delega di poteri da parte del Consiglio di Sicurezza ai sensi del Cap. VII (misure ex art. 41)
- E' stato accompagnato da presenze militari internazionali di *peace-enforcement* con ampio mandato ex Cap. VII volto a garantire la sicurezza e l'efficacia dell'azione internazionale di governo
- Ha visto la partecipazione di una pluralità di attori internazionali (ONU, OSCE, UE, gruppi informali di Stati, etc.)



Lo State-building nel periodo post Guerra Fredda: caratteri essenziali

Ambiti di azione:

- Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)
- Riforma del settore sicurezza (SSR)
- Promozione *rule of law* (stato di diritto e diritti umani)
- Democratizzazione (elezioni e transizione costituzionale)



Lo State-building nel periodo post Guerra Fredda: obiettivi

- Importante strumento di gestione di crisi e transizione (Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Timor Est, Afghanistan)
- E' volto a garantire lo sviluppo di una *governance* locale fondata sui principi della democrazia, dello stato di diritto e sulla garanzia dei diritti individuali e dei gruppi minoritari
- L'amministrazione territoriale è stata considerata come nuova forma di amministrazione fiduciaria da parte della comunità internazionale volte ad assicurare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale



Lo *State-building* nel periodo post Guerra Fredda: critiche

- Ha comportato un notevole esborso finanziario prolungato oltre i termini previsti originariamente
- Ha in alcuni casi indotto una sindrome di dipendenza nella classe dirigente locale
- Secondo alcuni costituirebbe una forma di neo-colonialismo culturale e politico imposto dai Paesi occidentali
- Le autorità internazionali hanno agito in quei territori al di fuori di ogni sistema di controllo giuridico



L' Alto Rappresentante e la Bosnia-Erzegovina (1995-)

- Gli accordi di pace di Dayton e la risoluzione 1031 del Consiglio di sicurezza (1995) prevedono una struttura istituzionale fondata su una confederazione tra due Entità, la Federazione di Bosnia-Erzegovina e la Repubblica Srpska
- L' Allegato X agli Accordi di Dayton, relativo agli aspetti civili, prevede l' intervento di un Alto Rappresentante (HR) al fine di coordinare gli sforzi di ricostruzione istituzionale e di facilitare la cooperazione tra le parti e tra i vari livelli di governo
- L' HR è la 'final authority' sull' interpretazione dell' Allegato X (art. 5)



L'Alto Rappresentante e la Bosnia-Erzegovina (1995-)

- L'Alto Rappresentante è un organo internazionale ad hoc, nominato e diretto dal Peace Implementation Council (PIC), un foro intergovernativo di circa 55 tra Stati ed organismi internazionali (non si riunisce dal 2000)
- Nomina, direzione e controllo sull'Alto Rappresentante vengono operati dallo *Steering Group* del PIC (composto da Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Russia, Regno Unito, Stati Uniti, Presidenza dell'Unione Europea, Commissione europea e Turchia in rappresentanza della Conferenza islamica)
- Non è un organo delle Nazioni Unite



L' Alto Rappresentante e la Bosnia-Erzegovina (1995-)

- Il PIC nel dicembre 1997 ha adottato a Bonn una dichiarazione finale in cui al punto XI, para. 2, ha previsto i c.d. 'poteri di Bonn'
- I poteri di Bonn hanno permesso all' Alto Rappresentante di: a) adottare, emendare, annullare misure legislative e provvedimenti quando le autorità nazionali non operino in maniera adeguata; b) rimuovere pubblici ufficiali e rappresentanti istituzionali quando questi agiscano in contrasto con gli Accordi di Dayton
- Supportato da IFOR/SFOR/EUFOR per il mantenimento della sicurezza



L' amministrazione UNMIK in Kosovo (1999-2008)

- La risoluzione [1244](#) pone formalmente fine alle ostilità in [Kosovo](#) e stabilisce un'amministrazione transitoria sulla provincia
- UNMIK viene stabilito come organo sussidiario del Consiglio di sicurezza, coordinato da un Rappresentante speciale del Segretario generale e che si articola in quattro pilastri

1. Amministrazione civile del territorio	2. Assistenza umanitaria e ritorno dei profughi gestito dall'UNHCR	3. Democratizzazione e diritti umani gestito dall'OSCE	4. Ricostruzione ed affari economici gestito dall'UE
--	--	--	--



L' amministrazione UNMIK in Kosovo (1999-2008)

- UNMIK adotta nel 2001 un [regolamento](#) che stabilisce il *Constitutional Framework* nel cui contesto verranno sviluppate le istituzioni di autogoverno
- UNMIK assume un ruolo centrale nell'esercizio delle funzioni di polizia e di amministrazione della giustizia (diventa il pilastro 2 a partire dal 2001)
- E' affiancato dal contingente militare KFOR per quanto riguarda il mantenimento della sicurezza (v. ris. [1244](#))



L'evoluzione della situazione nel Kosovo post dichiarazione di indipendenza

- A partire dalla dichiarazione di indipendenza le istituzioni kosovare hanno di fatto esautorato l'amministrazione UNMIK
- Istituzione di EULEX con compiti di amministrazione dei settori della polizia, della giustizia e delle dogane
- Intervento di un Rappresentante civile internazionale, con compiti sulla carta analoghi a quelli dell'Alto Rappresentante
- Ruolo residuale dell'UNMIK, in particolare nelle zone a nord a maggioranza serba



Il problema del dispiegamento di EULEX

- L'opposizione della Serbia e della Russia in Consiglio di sicurezza
- La riconfigurazione proposta dal Segretario generale ed il trasferimento di poteri da UNMIK ad EULEX
- Lo schema della delega da parte del Segretario generale ai sensi della 1244 e l'avallo politico del Consiglio di sicurezza attraverso la dichiarazione presidenziale del 24 novembre 2008



Il ruolo del Rappresentante civile internazionale

- Funzionario internazionale con compiti di facilitazione della transizione dall'indipendenza condizionata alla piena indipendenza
- Poteri correttivi e sanzionatori analoghi a quelli dell'Alto Rappresentante
- E' stato immune da qualsiasi forma di controllo giurisdizionale (artt. 146-147 della nuova costituzione kossovara)
- Al di fuori del quadro giuridico delle Nazioni Unite (fondamento?)



L' amministrazione UNTAET a Timor Est (1999-2002)

- La risoluzione [1272](#) stabiliva una amministrazione transitoria che dovrà traghettare la [ex colonia portoghese](#) verso la costruzione di nuove istituzioni ed il raggiungimento dell'indipendenza
- UNTAET viene istituita come operazione di *peacekeeping* e viene diretta da un rappresentante speciale del Segretario generale
- Si è articolata in tre pilastri: 1) amministrazione civile; 2) assistenza umanitaria; 3) componente militare



Il problema del fondamento giuridico

- Sono missioni riconducibili al Cap. VII della Carta ONU, in particolare a misure 'atipiche' ex art. 41 per quanto riguarda l'amministrazione civile e ex artt. 42 e 48 per quanto riguarda la componente militare
- I poteri di Bonn dell'Alto Rappresentante per la Bosnia-Erzegovina hanno un fondamento giuridico poco chiaro: v. le risoluzioni [1031](#) e [1174](#)
- Consenso dello Stato? L'accordo di Kumanovo sul dispiegamento di KFOR



Il problema del diritto applicabile

- Le amministrazioni territoriali si insediano in situazioni di ‘vuoto giuridico’
- Nel caso della Bosnia, situazione di partizione fattuale e giuridica dello Stato
- Nel caso del Kosovo, oltre alla distruzione degli uffici del catasto da parte di entrambe le parti in conflitto, UNMIK dichiarò inapplicabile *in toto* la legge iugoslava approvata dopo il 1989
- Lo Stato va “costruito” anche dal punto di visto dell’ordinamento giuridico (v. esperienza Afghanistan)



Chi risponde delle violazioni del diritto internazionale?

- Il problema dell'*accountability*
- Immunità degli attori internazionali di fronte ai tribunali interni (v. regolamento UNMIK 2000/47 e ordinanza dell' AR 23 marzo 2007)
- La riluttanza della Corte europea dei diritti dell' uomo a sindacare gli atti di amministrazioni internazionali (il caso *Behrami and Saramati* ed il caso *Beric*)
- V. creazione di organi come lo UN Human Rights Advisory Panel



International Disaster Response Law

Verona, 21 novembre 2015



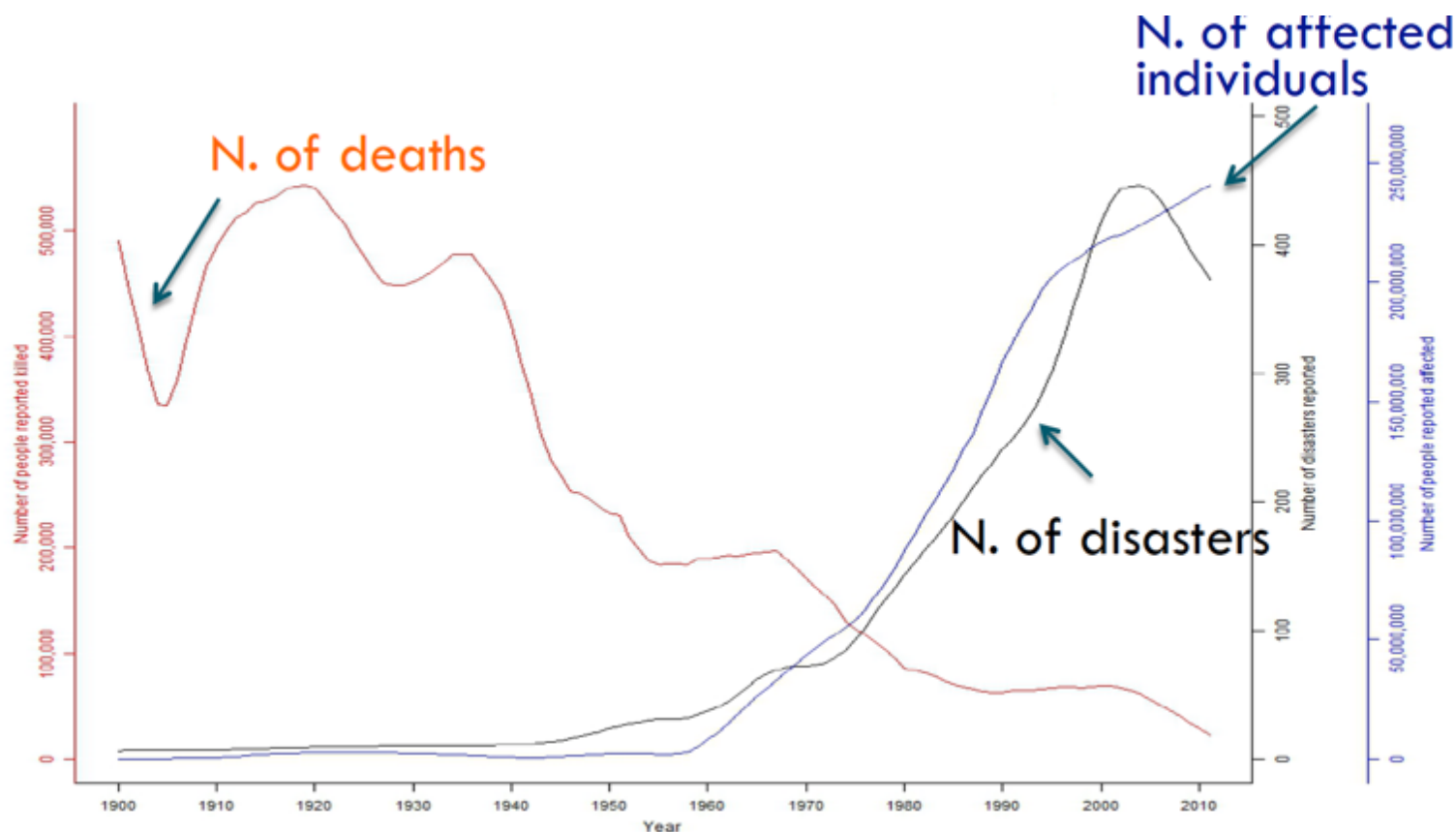
Outline

- Introduzione all'IDRL (dati e trend, definizione di disastro, ambito di applicazione, sviluppo e contenuti tipici dell'IDRL)
- Gli obblighi degli Stati nella gestione dei disastri
- Il ruolo delle OI e delle ONG



- Introduzione all'IDRL

Introduzione all'IDRL



EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database - www.emdat.be - Université Catholique de Louvain, Brussels - Belgium



Introduzione all'IDRL

La definizione di “disastro”

Diversi strumenti adottano diverse definizioni

Council Decision 2014/415/UE on the arrangements for the implementation by the Union of the solidarity clause (2014)

Article 3 - Definitions

For the purposes of this Decision, the following definitions apply:

(a) ‘disaster’ means any situation which has or may have a severe impact on people, the environment or property, including cultural heritage;

International Law Commission – Draft articles on the protection of persons in the event of disasters (2014)

Article 3 [3] Definition of disaster

“Disaster” means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society.



Introduzione all'IDRL

La definizione di “disastro”

Diversi strumenti adottano diverse definizioni

SAARC Agreement on Rapid Response to Natural Disasters (2011)

Article 1 - Definitions

For the purposes of this agreement: [...]

3. “Natural Disaster” (hereinafter ‘Disaster’) means a natural hazard event causing serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources.

Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency (1991)

Article 1 - Definitions

In this Agreement, unless the context otherwise requires:[...]

(d) “disaster” means the sudden event attributable directly and solely either to the operation of the forces of nature or to human intervention or to both of them and characterised by widespread destruction of lives or property accompanied by extensive dislocation of public services, but excluding events occasioned by war, military confrontation or mismanagement;



Introduzione all'IDRL

L'ambito di applicazione dell'IDRL

Norme preposte alla **facilitazione di missioni di soccorso transfrontaliere** in risposta ad eventi catastrofici

Ma in un'accezione più ampia l'IDRL comprende:

Insieme di norme di carattere pattizio e consuetudinario che delineano diritti ed obblighi di **Stati, Organizzazioni internazionali ed individui** in materia di **prevenzione e risposta** a catastrofi naturali o antropiche



Introduzione all'IDRL

L'ambito di applicazione dell'IDRL

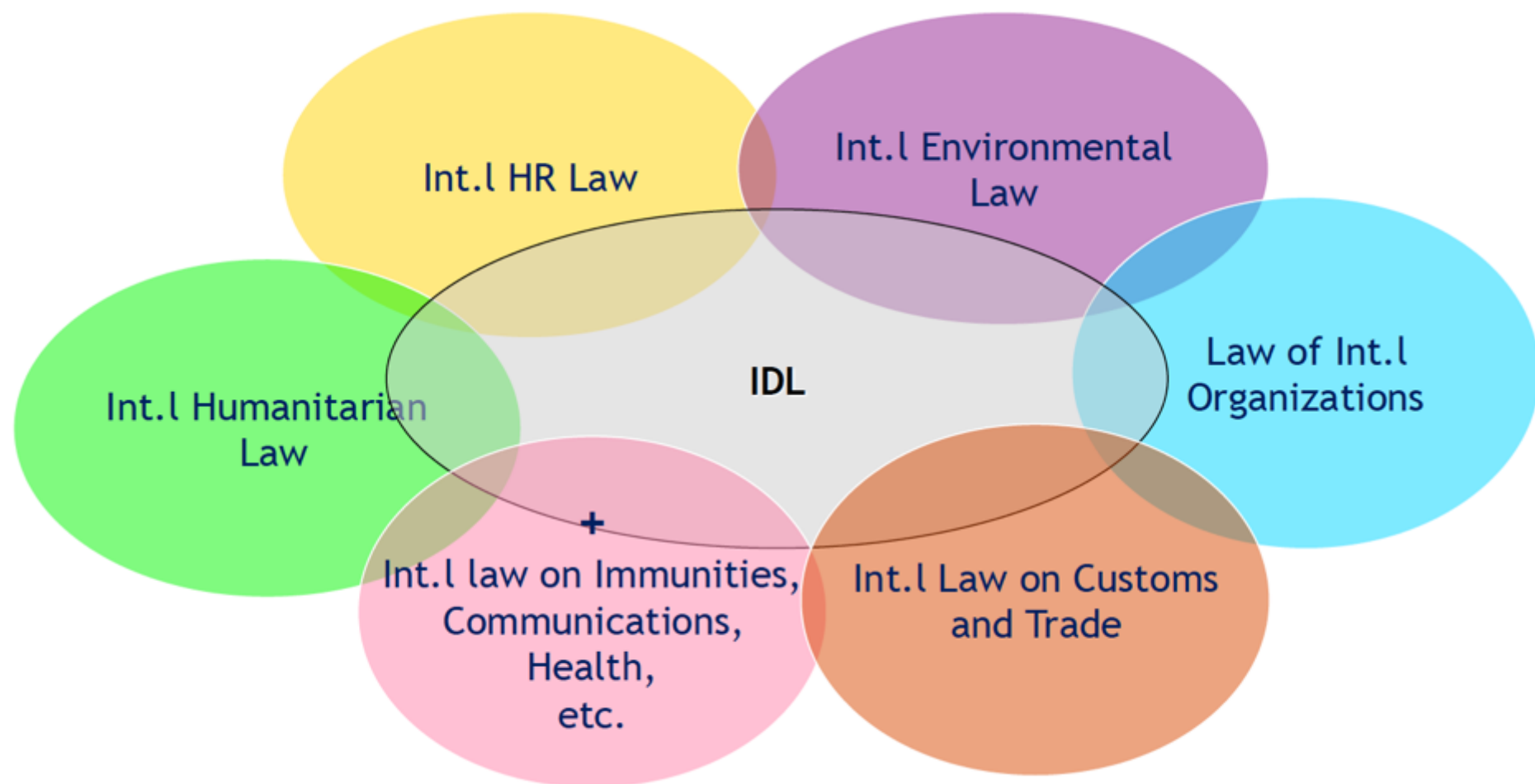
A dispetto del nome, l'IDRL non si interessa più esclusivamente alle fasi immediatamente successive al disastro.

Sono ormai considerate parte della materia la prevenzione, le politiche di riduzione dei rischi, la gestione della fase emergenziale, la ricostruzione post-disastro.



Introduzione all'IDRL

L'ambito di applicazione dell'IDRL



Introduzione all'IDRL

L'ambito di applicazione dell'IDRL





Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Il primo, ed al momento unico, tentativo di regolare giuridicamente la risposta ai disastri in maniera **organica** è stata la conclusione della **Convenzione per la creazione dell'Unione Internazionale del Soccorso** (1927)

L'Unione avrebbe dovuto agire come:

1. Agenzia operativa centralizzata per veicolare l'assistenza internazionale in caso di disastri;
2. Ente di coordinamento di tutti gli attori intervenuti a portare assistenza;
3. Promotore di studi e ricerche sulla gestione dei disastri.

Non è mai stata operativa: il progetto naufraga insieme alla Società delle Nazioni che lo aveva promosso



Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Da allora, lo sviluppo dell'IDRL avverrà attraverso:

1. L'inserimento in accordi su specifiche tematiche (trasporto per strada, acqua ed aria; dogane; sanità; diritti umani; gestione dei rifiuti; protezione dell'ambiente) di **regole *ad hoc* da applicarsi in situazioni di emergenza**;
2. La conclusione di **alcuni accordi multilaterali**;
3. La stipula di **numerosi accordi bilaterali**;
4. Il conferimento di compiti di assistenza e coordinamento ad organismi internazionali (soprattutto onusiani)



Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Negli ultimi 30 anni l'IDRL si è molto sviluppato. Ad oggi si registrano **oltre 200 accordi internazionali sul tema**, a livello bilaterale, regionale e universale.

Questo **sviluppo** è avvenuto prevalentemente **su base “occasionale”** in risposta a nuove tipologie di emergenze che richiedevano urgentemente una nuova disciplina sul piano normativo

Si è dunque sviluppata una normativa per certi versi “anarchica” che ha contribuito a creare un **quadro complessivo assai frammentato e a volte contraddittorio**



Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Trattati bilaterali

Ad oggi gli accordi bilaterali sono assai numerosi e diffusi in tutto il mondo (ad eccezione del continente africano e di quello asiatico).

Tipologie di accordi bilaterali:

- Trattati che disciplinano qualsiasi tipo di disastro;
- Trattati che si applicano solo a particolari disastri (incendi boschivi, terremoti, ecc.);
- Trattati che disciplinano disastri che si verificano solo in determinate aree (alta montagna, spazi marini, ecc.).



Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Trattati regionali

La codificazione regionale è diffusa in tutte le aree del mondo ad eccezione del continente africano (anche se per alcuni di questi accordi il numero delle ratifiche è assai modesto).

La struttura complessiva dei trattati regionali per la gestione delle emergenze è sostanzialmente simile. In molti casi sono state create strutture e meccanismi ad hoc per la gestione delle emergenze.

Negli ultimi anni si è sviluppato molto il fenomeno della codificazione di accordi sub-regionali anche in aree dove già esistono accordi regionali (America latina, Europa, Asia).

La cooperazione regionale avviene spesso in collaborazione col sistema ONU.

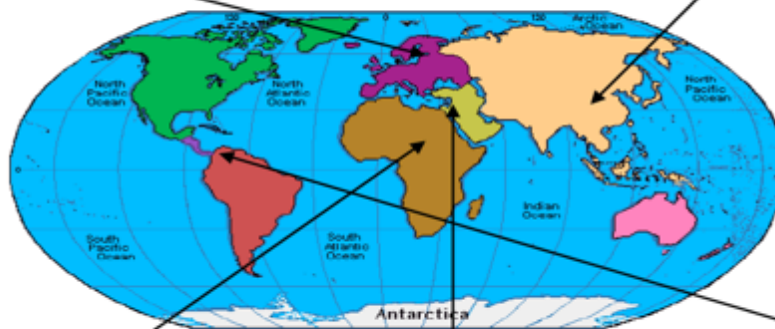
Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Regional Law

Cotonou Convention
Civil Protection
Mechanism
Council Reg 1257/96
BSEC Agreement
NATO MOU

• ASEAN Agreement
(2005)
• SAARC Agreement on
Rapid Response to
Natural Disasters (2011)
• SOPAC



• Inter-American
Convention
• CDEMA
• CEPREDENAC
• CAPRADE

IGAD
ECOWAS

Arab Cooperation
Agreement



Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Trattati a partecipazione universale

Sono sempre più numerosi ma riguardano o determinate tipologie di disastri....

1. Convenzione sulla tempestiva notifica di un incidente nucleare o Convenzione sull'assistenza in caso di incidente nucleare o di emergenza radiologica (Vienna, 26 settembre 1986)
2. Convenzione internazionale sull'intervento in alto mare in occasione di sinistri che causino o possano causare inquinamento da idrocarburi (Bruxelles, 29 novembre 1969)

Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

... o aspetti specifici dell'intervento di assistenza

Convenzione di Tampere sulla fornitura di risorse di telecomunicazione per l'attenuazione degli effetti delle catastrofi e le operazioni di soccorso in caso di catastrofe (Tampere, 18 giugno 1998)



Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Some “sectoral” law examples



Kyoto Convention (1973)



Chicago Convention,
Annex 9 (2004)



Tampere Convention (1998)



Conventions on UN Privileges and
Immunities (1946 & 1948)



Framework Convention on
Civil Defense (2000)



Food Aid Convention
(1999)



Nuclear Accident
Convention (1986)



Int. Health Regs (2005)



Introduzione all'IDRL

Lo sviluppo dell'IDRL

Strumenti di soft law

Si tratta di numerosissimi documenti adottati da organismi internazionali, ONG, gruppi di esperti, enti tecnici.

Comprendono:

- Dichiarazioni di principio sulla cooperazione in caso di disastro;
- Standard tecnici per l'attuazione di attività di soccorso;
- Codici di condotta per gli operatori umanitari;
- Linee guida rivolte agli Stati (sia quelli vittime di disastri che quelli che prestano la propria assistenza per facilitare il soccorso).



Introduzione all'IDRL

Riassumendo:

L'IDRL si sta sviluppando come “branca” autonoma del diritto internazionale.

Problemi:

1. Si tratta spesso di strumenti “limitati” in ragione del campo di applicazione materiale e/o geografico;
2. Regolano a volte in maniera diversa fattispecie analoghe;
3. Non tutti i trattati hanno ricevuto un elevato numero di ratifiche.

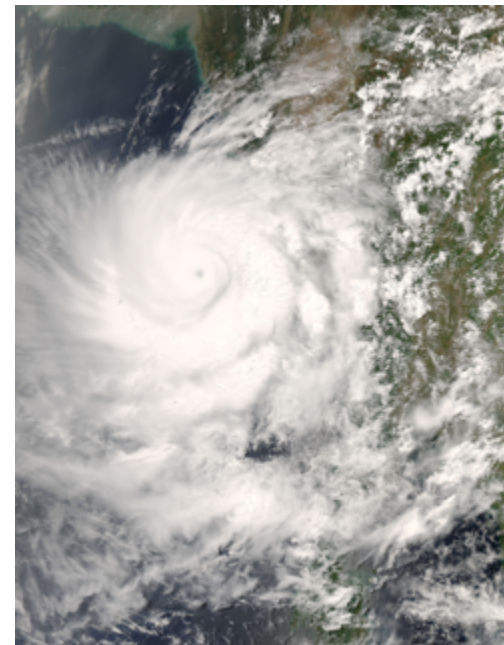
- Gli obblighi degli Stati nella gestione dei disastri

Gli obblighi degli Stati

Il ciclone Nargys si abbatte sulla Birmania il 2 maggio del 2008 causando una catastrofica distruzione con almeno 78.000 morti e 56.000 dispersi.

E' il ciclone che ha causato più morti nell'Oceano Indiano del Nord e il secondo di tutti i tempi.

Ma la Giunta militare del tempo ha ostacolato l'assistenza internazionale.





Gli obblighi degli Stati

- Punto di riferimento: Progetto della CDI “Protection of persons in the event of disasters”
- I suoi limiti: progetto ancora in itinere (DAs adottati in prima lettura nel 2014; obiettivo finale non chiaro)



Gli obblighi degli Stati

- Gli obblighi dello Stato “vittima”

Article 12 [9]

Role of the affected State

1. The affected State, by virtue of its sovereignty, has the duty to ensure the protection of persons and provision of disaster relief and assistance on its territory.
2. The affected State has the primary role in the direction, control, coordination and supervision of such relief and assistance.

Article 13 [10]

Duty of the affected State to seek external assistance

To the extent that a disaster exceeds its national response capacity, the affected State has the duty to seek assistance from among other States, the United Nations, other competent intergovernmental organizations and relevant non-governmental organizations, as appropriate.

Article 14 [11]

Consent of the affected State to external assistance

1. The provision of external assistance requires the consent of the affected State.
2. Consent to external assistance shall not be withheld arbitrarily.
3. When an offer of assistance is extended in accordance with the present draft articles, the affected State shall, whenever possible, make its decision regarding the offer known.



Gli obblighi degli Stati

- Gli obblighi degli Stati terzi

Article 8 [5]

Duty to cooperate

In accordance with the present draft articles, States shall, as appropriate, cooperate among themselves, and with the United Nations and other competent intergovernmental organizations, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and the International Committee of the Red Cross, and with relevant non-governmental organizations.

Article 9 [5 bis]

Forms of cooperation

For the purposes of the present draft articles, cooperation includes humanitarian assistance, coordination of international relief actions and communications, and making available relief personnel, equipment and goods, and scientific, medical and technical resources.



Gli obblighi degli Stati

- Gli obblighi degli Stati terzi

Article 16 [12]

Offers of external assistance

In responding to disasters, States, the United Nations, and other competent intergovernmental organizations have the right to offer assistance to the affected State. Relevant non-governmental organizations may also offer assistance to the affected State.



Gli obblighi degli Stati

- Si può prescindere dal consenso del sovrano territoriale?
- R2P
- Mancanza di un governo effettivo
- Intervento sotto auspici ONU ex Cap. VII Carta

- Il ruolo delle OI e delle ONG



Il ruolo delle OI: dimensione universale

Nepal Earthquake...day 4

- Overwhelming needs
- Competing priorities
- Destroyed/damaged infrastructure
- Rapid influx of providers
- Outburst of mutual aid
- Overwhelmed local officials
- Intense media scrutiny

Il ruolo delle OI: dimensione universale

Nepal Earthquake on Day 4....



A dense collage of various humanitarian and development organization logos, including UNICEF, Oxfam, World Vision, and the Red Cross, illustrating the diversity of actors in the field.

History of coordination mandate

1971 – UN
GA 2816
(XXVI)

- OP 1 (b) “to **mobilize, direct and co-ordinate** the relief activities of the various organisations of the United Nations System in response to a request for disaster assistance [...]”

1991 – UN
GA 46/182

- OP 35 (f) “Serving as the **central focal point with Governments and [IGOs and NGOs]** concerning UN emergency relief operations, and when appropriate and necessary, mobilizing their emergency relief capacities, including through consultations in his capacity as the Chairman of the IASC”

2002 – GA
57/150

- OP 5 – endorses INSARAG Guidelines
- OP 6 - Reaffirms the leadership role of the ERC in [...] in **coordinating multilateral assistance** in the aftermath of disasters;

1991- today

Trend from “coordination of the humanitarian assistance of the United Nations” towards → “coordination of humanitarian assistance”

Emergency
Relief
Coordinator

OCHA (1998)



Il ruolo delle OI: dimensione universale

Cornerstones of international humanitarian assistance UN GA 46/182 (1991)

Humanitarian principles: humanity, neutrality, impartiality; & independence
(included by 48/152)

The **sovereignty**, **territorial integrity** and **national unity** of States must be fully respected (→ consent of the affected country)

Primary role of the State for the initiation, organization, coordination and implementation of humanitarian assistance within its territory.

States called upon to **facilitate the work of IGOs & NGOs** “in implementing humanitarian assistance”

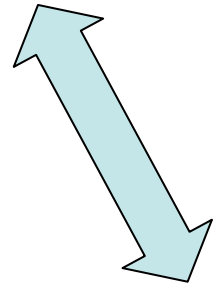
The United Nations **has a central and unique role** to play in providing leadership and **coordinating the efforts of the international community** to support the affected countries

Il ruolo delle OI: dimensione universale

Cluster system



Il ruolo delle OI: dimensione regionale



Il ruolo delle OI: dimensione regionale



Procedura art. 14

In caso di una catastrofe in atto o di una imminente all'interno dell'Unione che provochi o rischi di provocare effetti transfrontalieri o che colpisca o sia in grado di colpire altri Stati membri, lo Stato membro in cui la catastrofe si verifica o può verificarsi

ne dà immediatamente notifica agli Stati membri che rischiano di esserne colpiti e,

qualora gli effetti siano potenzialmente significativi, alla Commissione.

Il ruolo delle OI: dimensione regionale



Procedura art. 15

Al ricevimento di una richiesta di assistenza, la Commissione
ove opportuno e quanto prima:

- a) inoltra la richiesta ai punti di contatto degli altri Stati membri;
- b) raccoglie informazioni validate sulla situazione;
- c) effettua raccomandazioni; e
- d) adotta altre misure al fine di facilitare il coordinamento della risposta.

Quando si verifica o
è imminente una
catastrofe all'interno
dell'Unione, lo Stato
membro colpito può
chiedere assistenza
tramite l'ERCC.



Lo Stato membro che ha ricevuto una richiesta di
assistenza tramite il meccanismo unionale decide
in tempi rapidi se è in grado di soddisfare la
richiesta e informa lo Stato membro richiedente
della sua decisione

Lo Stato richiedente decide sulle offerte e
dirige le attività di assistenza

Il ruolo delle OI: dimensione regionale

Procedura art. 16

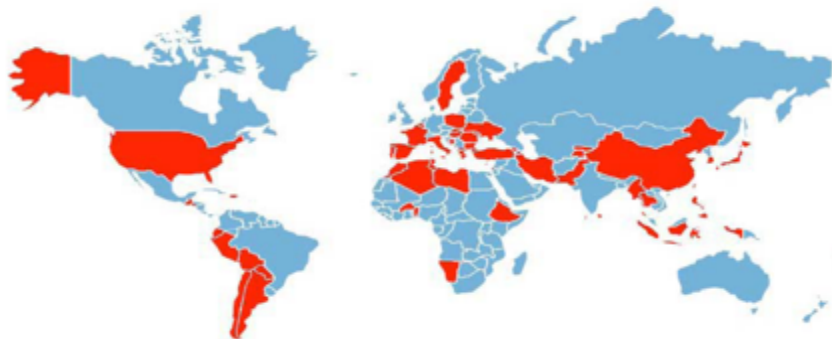
La Commissione provvede a garantire che l'assistenza sia fornita in modo coerente. La Commissione ad avvenuta attivazione dello stesso informa il Servizio europeo per l'azione esterna onde garantire coerenza tra le operazioni di protezione civile e l'insieme delle relazioni tra l'Unione e il paese colpito.

Quando si verifica o è imminente una catastrofe al di fuori dell'Unione, il paese colpito può chiedere assistenza tramite l'ERCC. L'assistenza può altresì essere richiesta tramite le o dalle Nazioni Unite e relative agenzie o altre organizzazioni internazionali rilevanti.

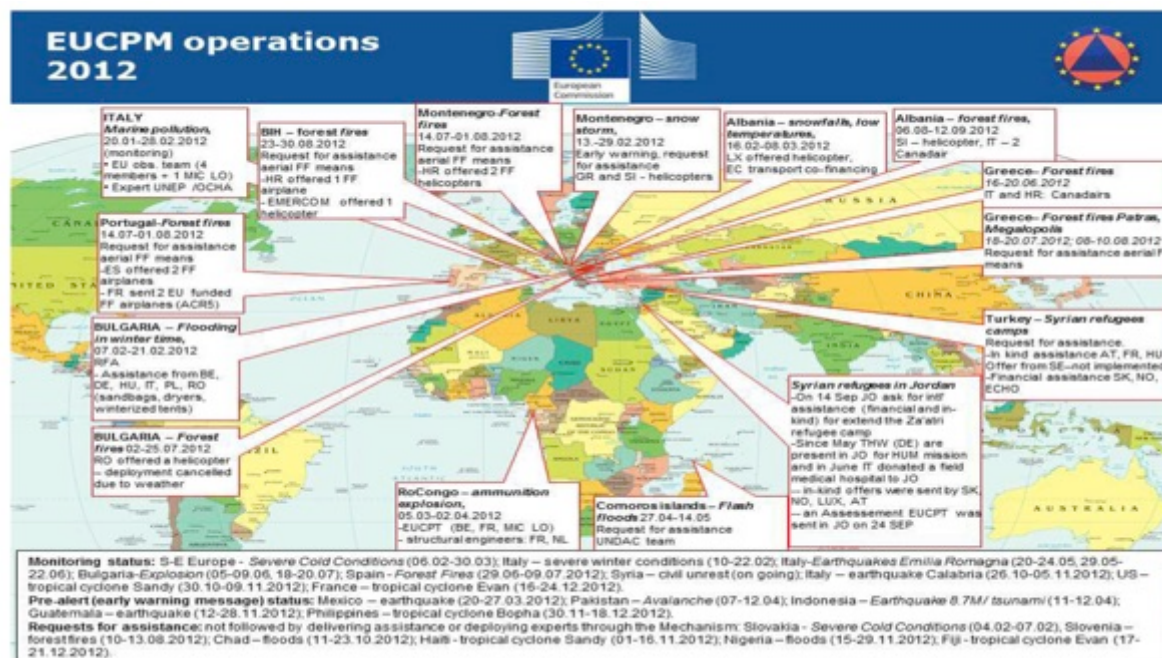
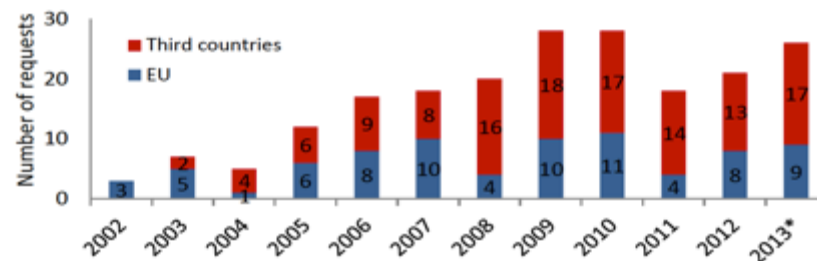
Lo Stato membro che ha ricevuto una richiesta di assistenza tramite il meccanismo unionale decide in tempi rapidi se è in grado di soddisfare la richiesta e informa della sua decisione l'ERCC

Eventuale accettazione dell'aiuto da parte dello Stato richiedente. Coordinamento della Commissione.

EU Civil Protection Mechanism Operations 2002-2011



Requests for assistance in the EU and in Third countries (* January - beginning of December 2013)





Il ruolo delle OI: dimensione regionale

	<i>UCPM</i>	<i>Humanitarian Aid</i>
<i>What?</i>	<i>Voluntary contributions of in-kind assistance from Participating States</i>	<i>Active donor: programming and policy development Funding from EU budget = EUR 1300 million per year</i>
<i>To whom?</i>	<i>Government of affected Countries</i>	<i>Implementing partners</i>
<i>Territorial scope?</i>	<i>Inside and outside the EU</i>	<i>Most vulnerable population(s) in third countries, mainly in developing countries</i>
<i>Type of disaster?</i>	<i>Natural and man-made disasters</i>	<i>Natural and man-made disasters + wars, conflicts, forgotten crises etc.</i>
<i>Timescale?</i>	<i>Acute stage only (normally max. 2-3 weeks)</i>	<i>Immediate aftermath of crisis and beyond (presence of humanitarian needs)</i>

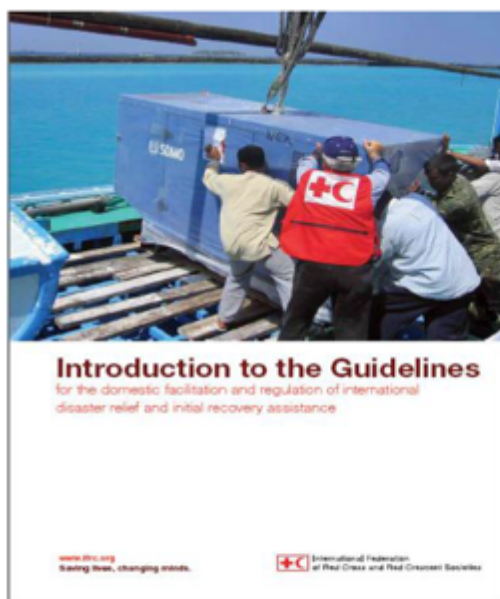


Il ruolo delle OI: dimensione regionale

	<i>UCPM</i>	<i>Solidarity Clause</i>
<i>What?</i>	<i>Voluntary contributions of in-kind assistance from Participating States</i>	<i>EU response: all EU relevant instruments that can best contribute to the response (including military capabilities). The Council may adopt decisions on exceptional measures not foreseen by existing instruments.</i> <i>Member States response: absence of specific provisions in the implementing Decision (Recital 1)</i> <i>Declaration no. 37 annexed to the Lisbon Treaty: 'none of the provisions of Article 222 is intended to affect the right of another MS to choose the most appropriate means to comply with its own solidarity obligation towards that Member State'</i>
<i>To whom?</i>	<i>Government of affected Countries</i>	<i>Member States</i>
<i>Territorial scope?</i>	<i>Inside and outside the EU</i>	<i>Within the territory of the Member States (infrastructures situated in the exclusive zone/continental shelf of Member States are included)</i> <i>NB: the event may originate inside or outside the EU</i>
<i>Type of disaster?</i>	<i>Natural and man-made disasters</i>	<i>Terrorist attack or natural or man-made disasters</i>

Il ruolo delle ONG

IDRL Guidelines for domestic legal preparedness



- Adopted by consensus by the state parties to the Geneva Conventions in 2007
- Recommendations to governments on how to prepare their own domestic laws and procedures for international assistance
- Promoted in 13 UN GA resolutions
- 20 new laws or regulations in 15 countries

Il ruolo delle ONG

IDRL Guidelines – Key aspects



- Domestic actors have the primary role
- International relief providers have responsibilities
- International actors need certain legal facilities (e.g. expedited visa and customs processing, exemptions from taxes duties and fees)
- Some legal facilities should be conditional upon compliance with humanitarian principles and national law.

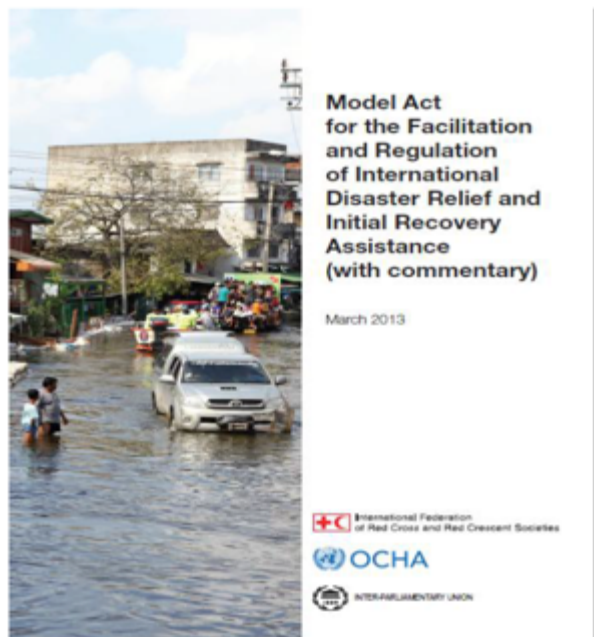
Il ruolo delle ONG

New legislation incorporating IDRL elements



Il ruolo delle ONG

Additional reference tools for states



- Model domestic statute with commentary
- Developed with OCHA and IPU, with support from WCO and several international law firms
- Can be used in whole or in modules
- Development welcomed by the state parties to the Geneva Conventions in 2011 and noted by ECOSOC
- Model Emergency Decree

Il ruolo delle ONG

Disaster Law Programme in numbers...

- 18 countries with new laws or procedures drawing from the IDRL Guidelines (several more pending)
- 22 requests for ad hoc advice on new legislation
- 3 head-of-state declarations
- 19 UN General Assembly and ECOSOC resolutions
- 20 regional and sub-regional organisations actively engaged
- 1,574 people completed the on-line training module
- 45 IDRL country studies and technical assistance projects (many more underway)
- 27 country studies on law and risk reduction
- 2 regional studies on regulatory barriers to shelter, country studies in Nepal and Haiti near completion
- 900+ instruments collected in the Disaster Law Database





GRAZIE!!!!



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Federico Casolari

Dipartimento di Scienze Giuridiche

federico.casolari@unibo.it

<http://www.unibo.it/docenti/federico.casolari>



GOVERNANCE DEGLI STATI DI CRISI INTERNAZIONALI

Prof. Enrico Milano

Corso di Laurea Magistrale in *Governance*
dell'emergenza

Lezione 7 – Le crisi migratorie

Le crisi migratorie

Le crisi migratorie odierne sono crisi complesse, caratterizzate da cause sociali, economiche e politiche, da effetti transfrontalieri e che richiedono politiche e strumenti di intervento nazionali ed internazionali al fine di regolarne e mitigarne gli effetti, soprattutto da un punto di vista umanitario

Le migrazioni moderne e la loro tipologia

1. Il termine “movimenti migratori” - o “migrazioni” - indica uno spostamento individuale o collettivo da un luogo d'origine (emigrazione) a un luogo di destinazione (immigrazione). Considerando solo la migrazione umana, e intendendo gli spostamenti come spostamenti territoriali, questo concetto assai ampio di migrazione fa riferimento a qualsiasi cambiamento dello “spazio di vita”, inteso come porzione dello spazio, nelle sue varie articolazioni, in cui l'individuo esplica tutte le sue attività (v. Courgeau, 1980, p. 14).
2. Due poli essenziali della vita di ogni individuo sono il **luogo di abitazione** e il **luogo di lavoro**, quindi si possono considerare come migrazioni tutti gli spostamenti di residenza, intesa come dimora abituale - abitativa o lavorativa - e quindi anche gli spostamenti dal luogo di abitazione a quello di lavoro quando i due spazi di vita non siano compresi entro uno stesso territorio definito da confini politici o amministrativi.
3. Al fine di individuare più chiaramente il fenomeno e prevedere delle politiche di “*governance*” è necessario considerare alcuni elementi quali:
 - la **natura dei confini** che il migrante attraversa spostandosi dal luogo di provenienza a quello di destinazione,
 - la **durata o periodicità dello spostamento** - che oggi vengono valutate in parallelo (anche se alla periodicità viene attribuito maggior rilievo (v. Golini, 1987, p. 269))
 - le **motivazioni e le modalità dello spostamento**..

Nella sua accezione più diffusa, in effetti, il termine **migrazione** è oggi riferito agli spostamenti

- **per motivi di lavoro**, quale che sia la loro durata, la distanza coperta e la natura del confine attraversato (politico o amministrativo).

Ai motivi di lavoro vanno affiancati inoltre:

- i **motivi familiari** (quando questi abbiano come scopo il matrimonio con un emigrato o il ricongiungimento della famiglia con uno o più membri emigrati per motivi di lavoro) e
- i **motivi di forza maggiore**, che possono essere di natura politica, etnica o religiosa, oppure legati a eventi catastrofici (terremoti, inondazioni, carestie, guerre, ecc.).

Le migrazioni moderne e la loro tipologia

Migrazione: fenomeno che ha implicazioni demografiche, economiche, sociali, antropologiche e politiche così significative, e che può essere considerato un elemento fondamentale dell'evoluzione (o involuzione!) delle popolazioni.

Per poter quantificare la portata della migrazione si rende necessario definire una prima **tassonomia delle migrazioni**.

Le migrazioni moderne e la loro tipologia

Tabella. – Tipologia delle migrazioni secondo le principali caratteristiche (schema di massima).

Secondo i confini attraversati	Secondo la durata e/o periodicità	Secondo la volontarietà	Secondo le motivazioni
<i>Confini amministrativi</i> (migrazioni interne)	<i>Movimenti pendolari</i>	<i>Migrazioni volontarie</i>	<i>Motivi di lavoro</i>
Intra- o inter-circoscrizioni* Inter-comunali Inter-regionali Inter-ripartizionali	giornalieri settimanali <i>Migrazioni ricorrenti</i> stagionali di durata variabile <i>Migrazioni di breve durata</i> (< 1 anno) <i>Migrazioni di media durata</i> (1-5 anni) <i>Migrazioni definitive o di lunga durata</i> (> 5 anni)	individuali per nuclei familiari c) per gruppi <i>Migrazioni forzate</i> confino deportazione esodi per cause belliche per catastrofi naturali per catastrofi ecologiche legate a fattori umani (inquinamento atomico o chimico) eventualmente: <i>Migrazioni di ritorno</i> volontarie rimpatri forzati	<i>Altri motivi</i> Motivi familiari (matrimonio; ricongiungimenti) Motivi di salute Motivi di studio Motivi politici e/o etnici e/o religiosi Eventi catastrofici naturali bellici
<i>Confini statali</i> (nel caso di Stati confederali e/o di Comunità) Interstatali all'interno della Confederazione all'interno della Comunità <i>Confini politici</i> (migrazioni con l'estero) Intra-continentali Inter-continentali			

* Cambiamenti di abitazione.

Le migrazioni moderne e la loro tipologia

Al fine del nostro studio sulla “*governance*” di rilievo sono le seguenti categorie:

- **Migrazioni interne vs. migrazioni esterne o internazionali** se il contesto demografico-territoriale di riferimento è costituito da uno Stato.
- **Migrazioni temporanee vs. migrazioni definitive** (la categoria di riferimento è la durata a cui si affianca sempre più spesso quello della periodicità).
- **Migrazioni spontanee o volontarie vs. migrazioni forzate o coatte** (la categoria di riferimento è la motivazione).

Spontanee: derivate cioè da una scelta autonoma del migrante, sia pure indotta da ragioni pressanti come la ricerca del lavoro.

Forzate, come nel caso degli esodi determinati da eventi bellici o catastrofici, o da ragioni politiche, religiose e razziali. In questo caso la ricerca di un lavoro in un luogo diverso da quello di origine è una conseguenza piuttosto che una causa dello spostamento.

Coatte, come nel caso delle deportazioni e del confino.

- **Migrazioni individuali vs. migrazione per gruppi** (una speciale forma di migrazione per gruppi è costituita dagli esodi).
- **Migrazione fisiologica vs. migrazione “patologica” o unidirezionale**: la **prima**, caratterizzata da scambi di popolazione e pertanto non legata a particolari squilibri territoriali preesistenti al fenomeno migratorio o da esso derivanti; la **seconda**, determinata dall’esistenza di squilibri oggettivi nello sviluppo demografico-economico tra aree di espulsione e aree di attrazione dei migranti.

Migrazione forzata

Cos'è la migrazione forzata?

Migrazione forzata è “un termine generale che fa riferimento ai movimenti di rifugiati e di sfollati (coloro che sono costretti ad abbandonare le loro case per i medesimi motivi dei rifugiati, ma che a differenza di questi ultimi non hanno attraversato un confine internazionale) e di persone che sono costrette a muoversi per cause naturali o disastri ambientali, chimici o nucleari, carestie, o progetti di sviluppo”. (International Association for the Study of Forced Migration - IASFM).

La migrazione forzata è costituita da un insieme di fenomeni complessi, vari e pervasivi che richiedono di essere analizzati ad un livello multidisciplinare, internazionale e multisetoriale.

L'attenzione si concentrerà su tre distinte - seppur talvolta simultanee e interconnesse - tipologie di migrazioni forzate la cui categorizzazione avviene in base ai loro rispettivi fattori causali: (i) conflitti; (ii) politiche e progetti di sviluppo; (iii) disastri naturali o antropici.

Tipologie di migrazione forzata: premessa

Le tipologie migratorie spesso caratterizzano i movimenti delle popolazioni per il grado di scelta che sottostà alla decisione di lasciare la propria casa. Ad un vertice dello spettro, i migranti “volontari” esercitano il massimo di scelta quando partono per raggiungere nuovi orizzonti, spesso per ragioni di carattere economico, mentre dalla parte opposta i migranti “involontari/forzati” non esercitano alcuna scelta.

Questa distinzione è stata introdotta agli inizi degli anni '70 da Egon Kunz, studioso di migrazioni, che ha elaborato la c.d. **push/pull theory**. Con essa si differenzia chi parte per necessità (i **pushed** – destinati a diventare **rifugiati**) da chi lo fa per scelta (i **pulled** – attratti da migliori prospettive economiche e destinati ad essere considerati **migranti economici**).

Maggiore grado di scelta
i *pulled* migranti volontari <-----> i *pushed*/migranti forzati
Migranti economici rifugiati

Questa visione nettamente bipolare dei flussi migratori è apparsa nel tempo sempre più forzata e semplicistica. Si direbbe un'etichetta rassicurante per i sistemi giuridici occidentali piuttosto che un modo di cogliere quello che effettivamente accade nella realtà. Nei fatti, “few migrants are wholly voluntary or wholly involuntary. Almost all migration involves some kind of compulsion; at the same time almost all migration involves choices” (Van Hear, 1998).

Multifattorialità della migrazione:

E' oramai assodato che, a parte pesanti situazioni di guerra come quelle attuali in Siria e Iraq, non è mai un solo fattore che porta ad emigrare, ma un mix complesso che comprende: instabilità politica e militare, persecuzione politica, difficile situazione economica, reti sociali (per lo più familiari) già presenti nel paese di arrivo, strategie di diversificazione delle risorse familiari.

In questo groviglio di motivazioni è difficile scindere quella politica da quella economica e sociale e classificare le persone come rifugiati o migranti economici. Quale prevarrà è il risultato di una serie di strategie (anche fortuite) messe in campo sia dalle persone (singole o in gruppo) sia dagli Stati di destinazione, sia da più ampie configurazioni geopolitiche.

Tipologie di migranti forzati

Esistono vari termini per descrivere i gruppi che subiscono la migrazione forzata. Il significato per i non-addetti ai lavori non è sempre evidente di per sé, essendo ciascuno di essi talvolta fuorviante e non necessariamente mutualmente esclusivi.

1. **Rifugiati** (*Refugees*) – v. *slides successive*
2. **Richiedenti asilo o richiedenti di protezione internazionale** (*Asylum seekers*): richiedente protezione internazionale è la persona che, fuori dal proprio Paese d'origine, presenta in un altro Stato domanda per il riconoscimento della protezione internazionale. Il richiedente rimane tale, finché le autorità competenti (in Italia le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale) non decidono in merito alla stessa domanda di protezione.
3. **Titolari di protezione sussidiaria**: la protezione sussidiaria è un'ulteriore forma di protezione internazionale. Chi ne è titolare - pur non possedendo i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato - viene protetto in quanto, se ritornasse nel Paese di origine, andrebbe incontro al rischio di subire un danno grave. Questa definizione viene enunciata dall'art. 2, lett. g) del Decreto legislativo n. 251/2007.
4. **Sfollati** (*Internally Displaced Persons – IDPs*): "Gli sfollati sono persone o gruppi di persone che sono state costrette od obbligate a fuggire o a lasciare le proprie case o i propri luoghi di residenza abituale, in particolare come conseguenza di un conflitto armato, di situazioni di violenza generalizzata, di violazioni dei diritti umani o di disastri naturali o provocati dall'uomo, o allo scopo di sfuggire alle loro conseguenze e che non hanno attraversato le frontiere internazionalmente riconosciute di uno Stato." (Principi-guida delle Nazioni Unite sullo sfollamento delle persone all'interno del loro paese – 1998)
5. **Sfollati per ragioni di sviluppo** (*Development displacees*): "people forcibly 'ousted'/espropriato from their habitat through government intervention for the purpose of some development-required change in land or water use" (Cernea 2006). Ci si riferisce a grandi progetti relativi alle infrastrutture.
6. **Sfollati per ragioni ambientali o disastri naturali e/o antropici** (*Environmental and disaster displacees*): "persone o gruppi di persone che, a causa di cambiamenti improvvisi o progressivi dell'ambiente che influiscono negativamente sulle loro vite o sulle loro condizioni di vita, sono obbligati a lasciare le loro abituali abitazioni, o scelgono di farlo, sia in maniera temporanea che permanente, e che devono spostarsi all'interno del loro paese o all'estero" (IOM). Migranti ambientali: "migranti in seguito a emergenze ambientali", che fuggono dai peggiori impatti ambientali per salvare le proprie vite; "migranti forzati da cause ambientali", che devono partire per sfuggire a conseguenze gravi e inevitabili del degrado ambientale; e infine "migranti motivati da cause ambientali", che decidono di lasciare un ambiente in corso di deterioramento costante per prevenire le conseguenze peggiori.

Ulteriori tipologie

- **Persone che subiscono la tratta e il contrabbando di esseri umani** (*Trafficked Persons e Smuggled People*)

“La “tratta di persone” indica il reclutamento, trasporto, trasferimento, l’ospitare o accogliere persone, tramite l’impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un’altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l’asservimento o il prelievo di organi”. Art. 3 (a) del Protocollo ONU sulla prevenzione, repressione e punizione della tratta di persone, in particolare di donne e bambini, adottato nel 2000 dall’Assemblea Generale con risoluzione A/RES/55/25). Uno *Special Rapporteur* sui diritti umani delle persone che subiscono la tratta è stato istituito nell’ambito ONU.

N.B. Lo **human trafficking** si configura come un nuovo mercato criminale la cui genesi scaturisce da un incontro tra una domanda di emigrazione e un’offerta di immigrazione entrambe illegali. Dal lato della domanda perché fatta attraverso canali non ufficiali e dal lato dell’offerta perché soddisfatta con mezzi non legali e per realizzare profitti illeciti.

- Questo mercato comprende non solo la tratta *stricto sensu*, ma anche il contrabbando di persone: c.d. **smuggling of migrants**. Su questa categoria si concentra un Protocollo contro il contrabbando di migranti via terra, mare e aria della Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale. In questo caso si presuppone che l’organizzazione criminale coinvolta gestisca solamente il trasporto di clandestini e la loro introduzione illegale nel paese richiesto. Non esistono tuttavia garanzie che il migrante venga trasportato a destinazione, né che il denaro versato per coprire i costi del viaggio risulti sufficiente all’*holding* mafiosa, né che quest’ultima liberi il contrabbandato una volta attraversati i paesi di transito.

Contrasto al *business* dei trafficanti di uomini dalla Libia (Ris. UN CdS 2240/2015)

- Il 28 settembre 2015 il Comitato politico e di sicurezza dell'UE, conclusa la prima fase di EUNAVFOR MED (raccolta e analisi di informazioni e di intelligence) autorizza l'avvio del **primo “step” della seconda fase** (fermo, ispezione, sequestro e dirottamento in alto mare di imbarcazioni sospette) dell'operazione EUNAVFOR MED a partire dal 7 ottobre 2015, approvandone le regole di ingaggio e ribattezzandola come **operazione “Sophia”** (dal nome di una bambina nata sulla nave militare tedesca Schleswig-Holstein, nel corso di una operazione di soccorso effettuata il 22 agosto 2015).
- Il **9 ottobre 2015** il **Consiglio di Sicurezza dell'ONU** approva, con 14 voti favorevoli e l'astensione del Venezuela, la **Risoluzione 2240 (2015) sul traffico di esseri umani in Libia** e, agendo ai sensi del Capitolo VII, esorta e autorizza gli Stati membri e le organizzazioni regionali per un periodo di un anno a fermare, ispezionare e sequestrare imbarcazioni in acque internazionali sospettate di essere coinvolte nel contrabbando o nella tratta di esseri umani (si prevede deroga al principio di esclusività della giurisdizione dello Stato di bandiera, rispetto al quale rimane un mero obbligo procedurale e di diligenza di cercare di ottenere il consenso all'intervento)
- La Risoluzione 2240 **non** contiene, dunque, l'autorizzazione a passare alla seconda parte della seconda fase dell'operazione EUNAVFOR MED che prevede fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti, non solo in alto mare, ma anche **nelle acque territoriali e interne di uno Stato costiero**, di imbarcazioni sospette.

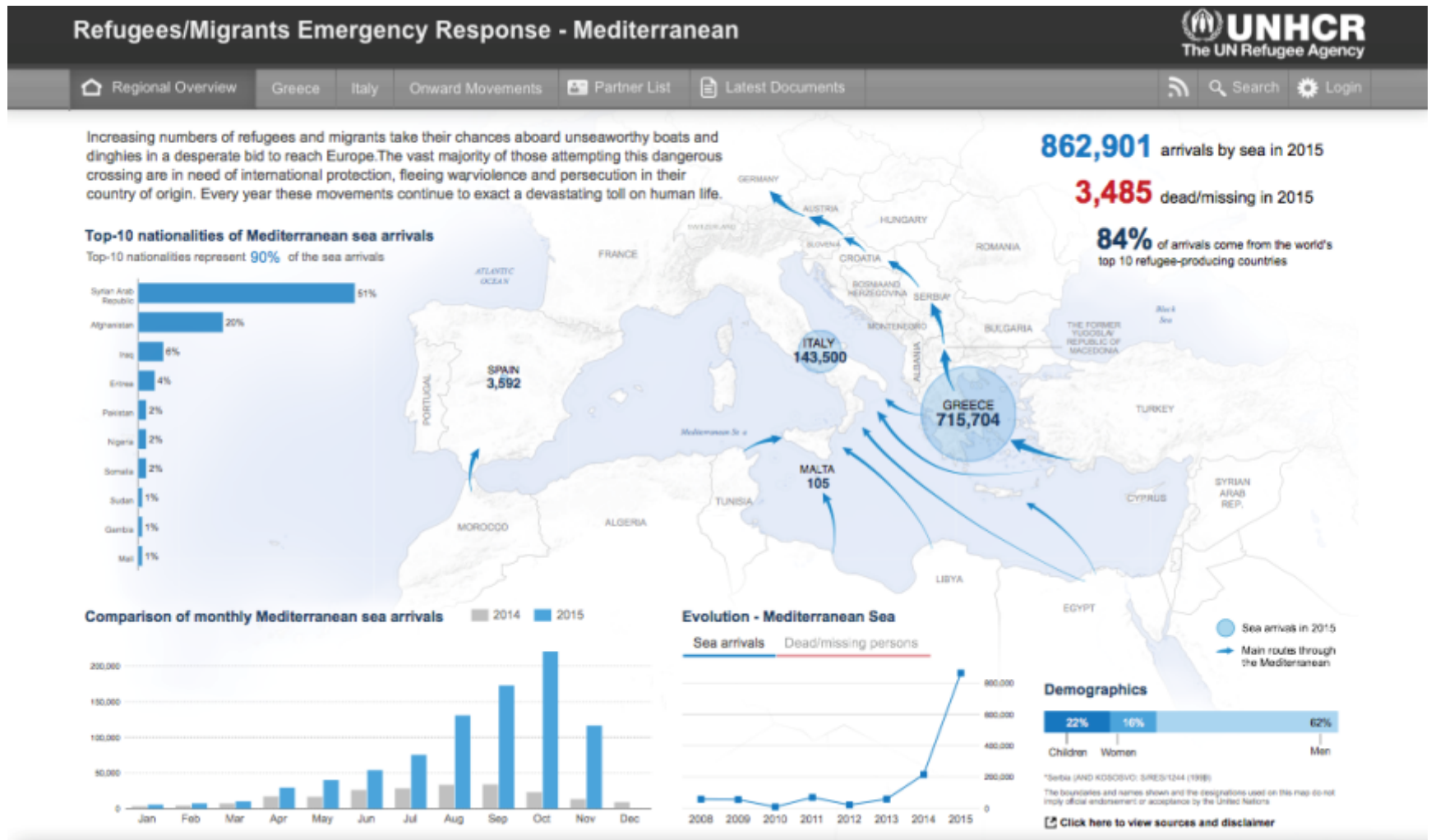
Tipologie di migranti forzati: conclusione

Le definizioni relative alle tipologie di migrazioni forzate dipendono da motivazioni di carattere politico e operativo.

Sono categorie funzionali utilizzate per identificare una determinata popolazione che può/deve essere assistita dalla Comunità internazionale e in base alle quali un organismo possa/debba rispondere a una specifica emergenza. Evidentemente non possedere un “*label*” significa non poter ottenere alcuna assistenza umanitaria internazionale.

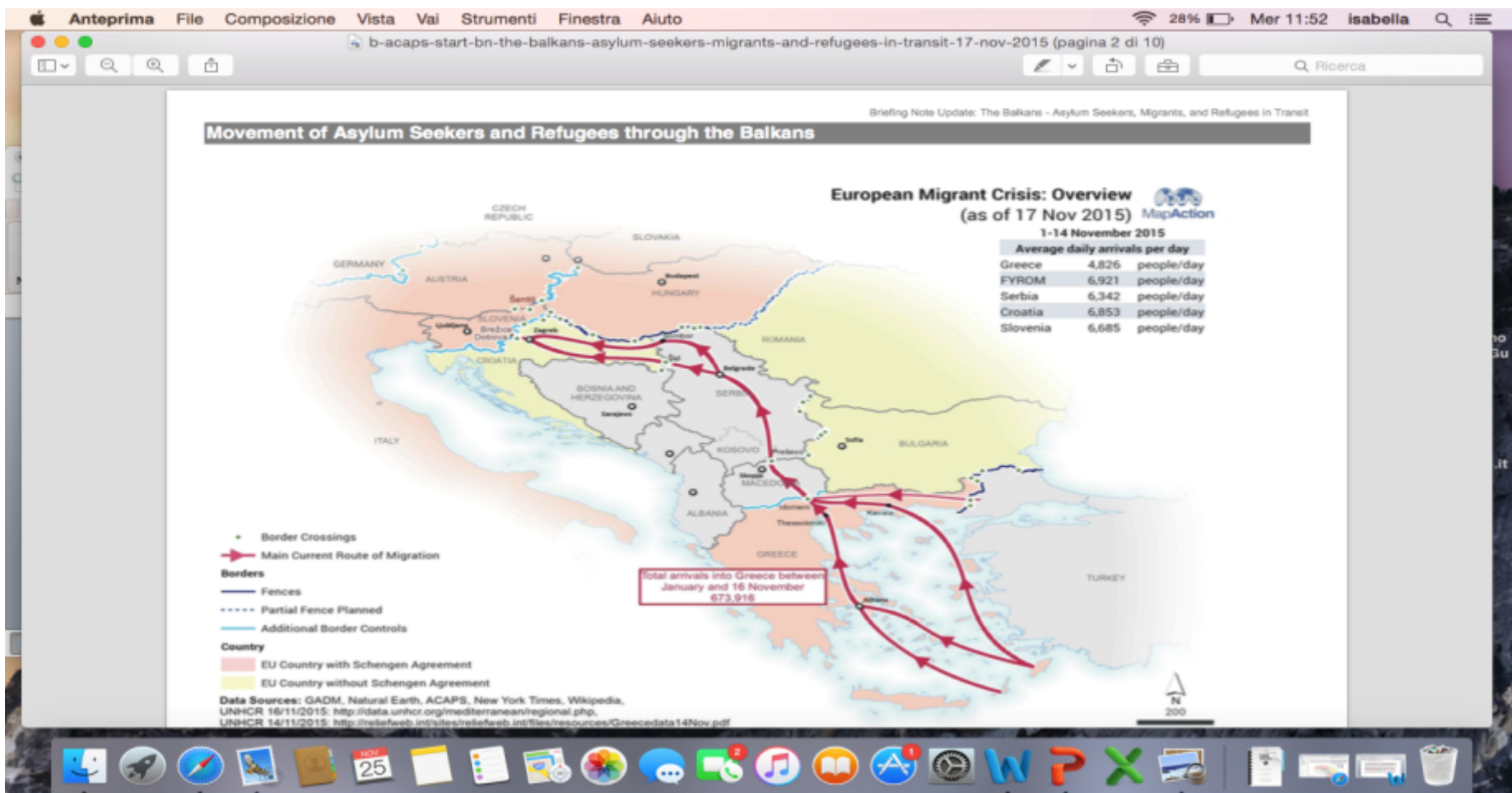
Nonostante la presenza di questa tassonomia, sul terreno è assai più complesso effettuare distinzioni: “in real situations.... these categories are often inextricably mixed, and it seems logically, practically, and morally absurd to single out one category of forced migrant for protection and assistance over others”. (Van Hear, 1998)

La crisi migratoria in Europa e nel Mediterraneo



La crisi migratoria in Europa e nel Mediterraneo

Panoramica e qualche dato di attualità (al novembre 2015)



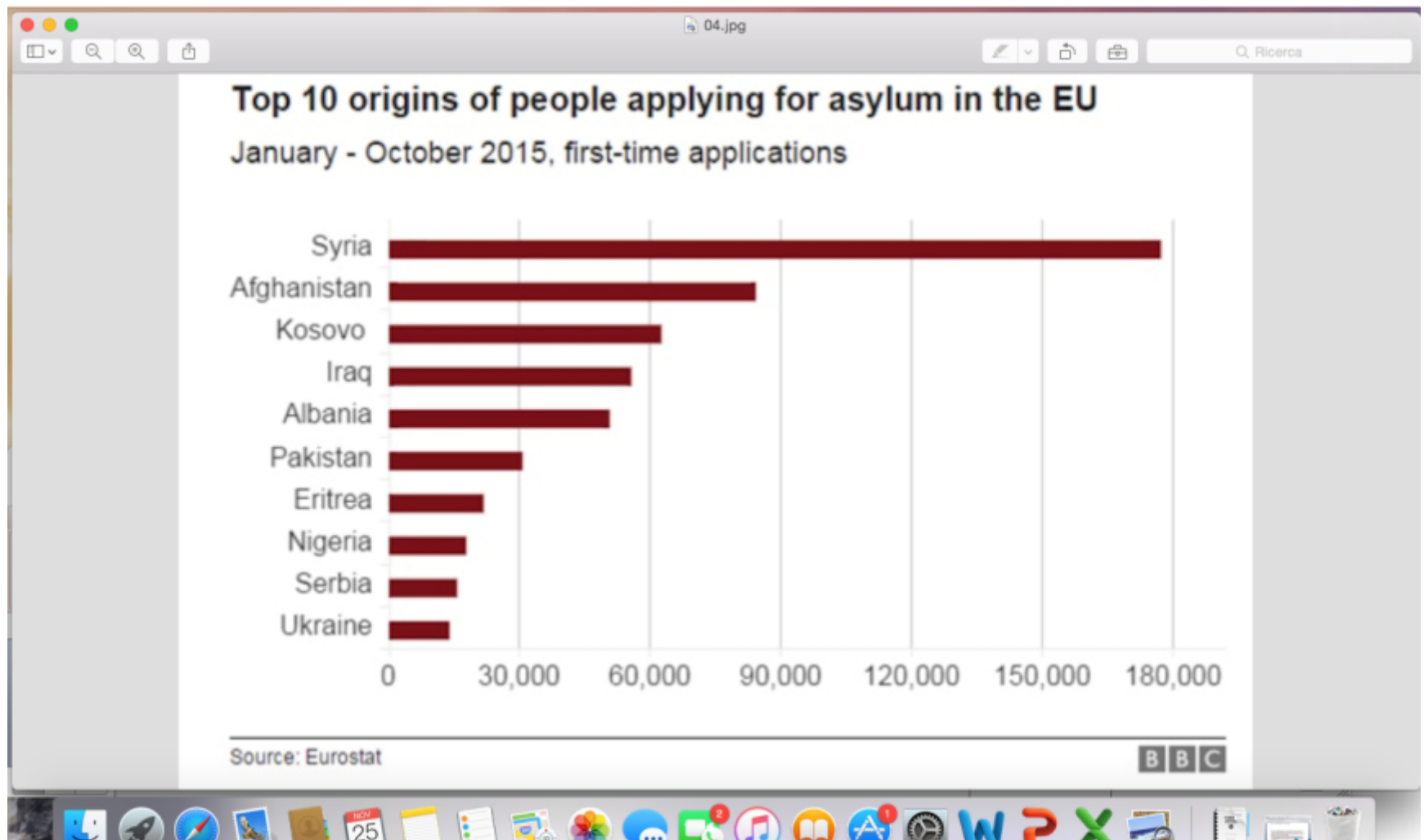
La crisi migratoria in Europa e nel Mediterraneo

- La rotta: poiché la rotta via mare per l'Italia attraverso il Nord Africa è più lunga e rischiosa e poiché il numero dei siriani è esponenzialmente aumentato più persone stanno viaggiando attraverso la Grecia e quindi i Balcani per raggiungere l'Europa nord-occidentale. Il percorso principale del movimento migratorio è dalla Grecia alla ex-Jugoslavia verso Nord-ovest attraverso la Serbia, Croazia e Slovenia puntando Germania ed Austria.
- 819,218 le persone che in totale sono arrivate in Europa via mare al 16 novembre 2015 per l'anno in corso. Ma il numero preciso non è chiaro visto che alcuni hanno passato i confini senza essere identificati.
- 673,916 in Grecia, 142,400 in Italia, 2,797 in Spagna e 105 a Malta.
- Il 65% degli arrivi sono uomini adulti, il 14% sono donne e il 20% bambini.
- L'85% degli arrivi proviene dai “*world's top ten refugee-producing countries*”: 52% dalla Siria, 10% dall'Afghanistan, 6% dall'Iraq, 5% dall'Eritrea, 2% dalla Nigeria, 2% dal Pakistan, 2% dalla Somalia, e i restanti da altri paesi inclusi Sudan, Gambia, e Mali (UNHCR 16/11/2015)

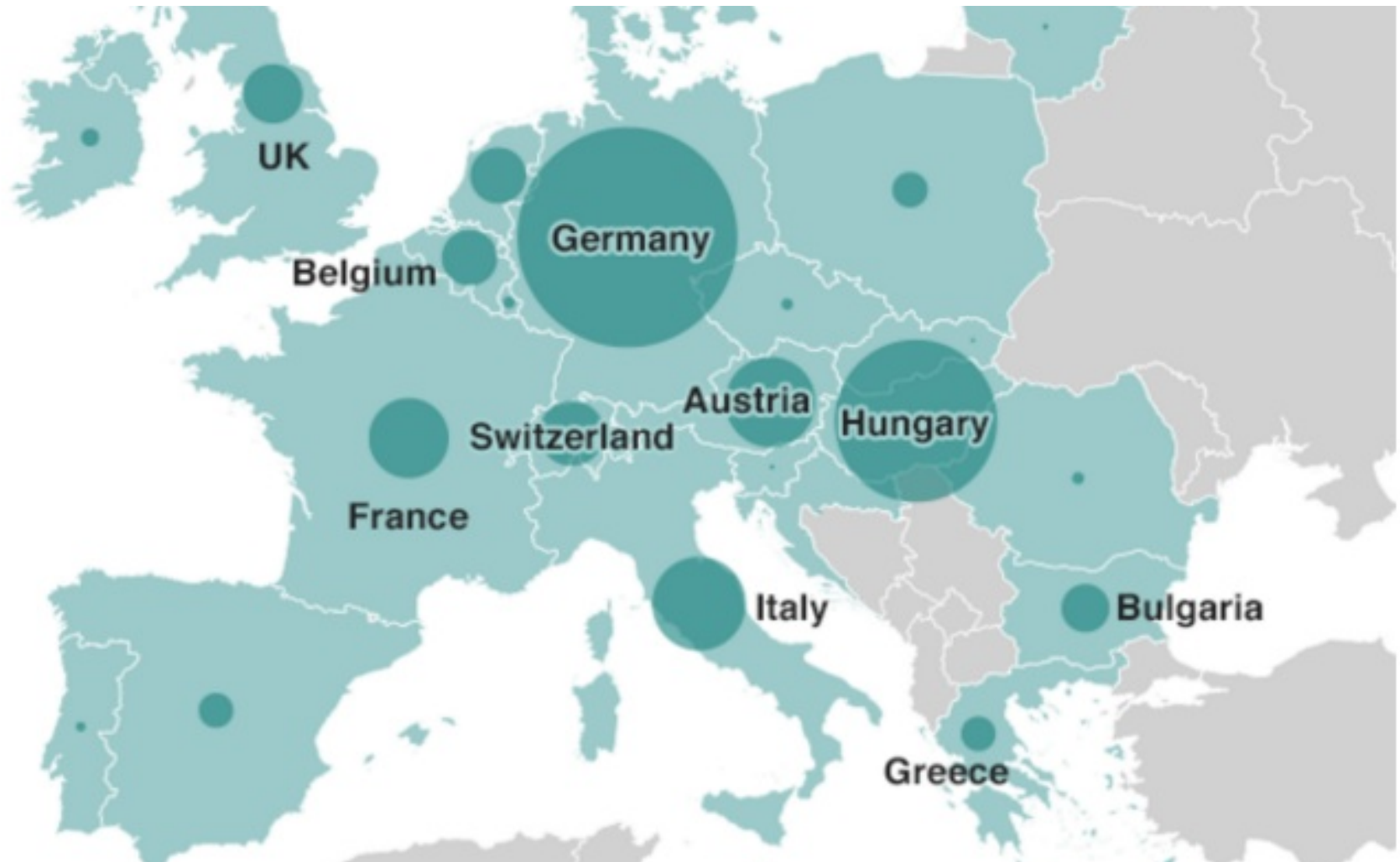
La crisi migratoria in Europa e nel Mediterraneo

- Nonostante l'arrivo dell'inverno, il flusso non sembra arrestarsi, e UNHCR stima 600.000 arrivi tra novembre 2015 e febbraio 2016 (almeno 5000 al giorno). Molto rare sono le richieste di asilo nei paesi dei Balcani.
- Aspetti umanitari: difficoltà di ottenere aiuto ai confini, sovraffollamento e trasporti costosi, lunghe attese per la registrazione all'entrata, tensioni tra comunità ospitanti e rifugiati, rischio di sfruttamento da parte di organizzazioni criminali organizzate, inadeguata assistenza e organizzazione di rifugi. Comunità locali e comunità internazionale sono al limite delle loro capacità di gestione.
- La chiusura di alcuni confini comporta un ulteriore ostacolo alla normalizzazione con un sovraffollamento delle strutture di transito.

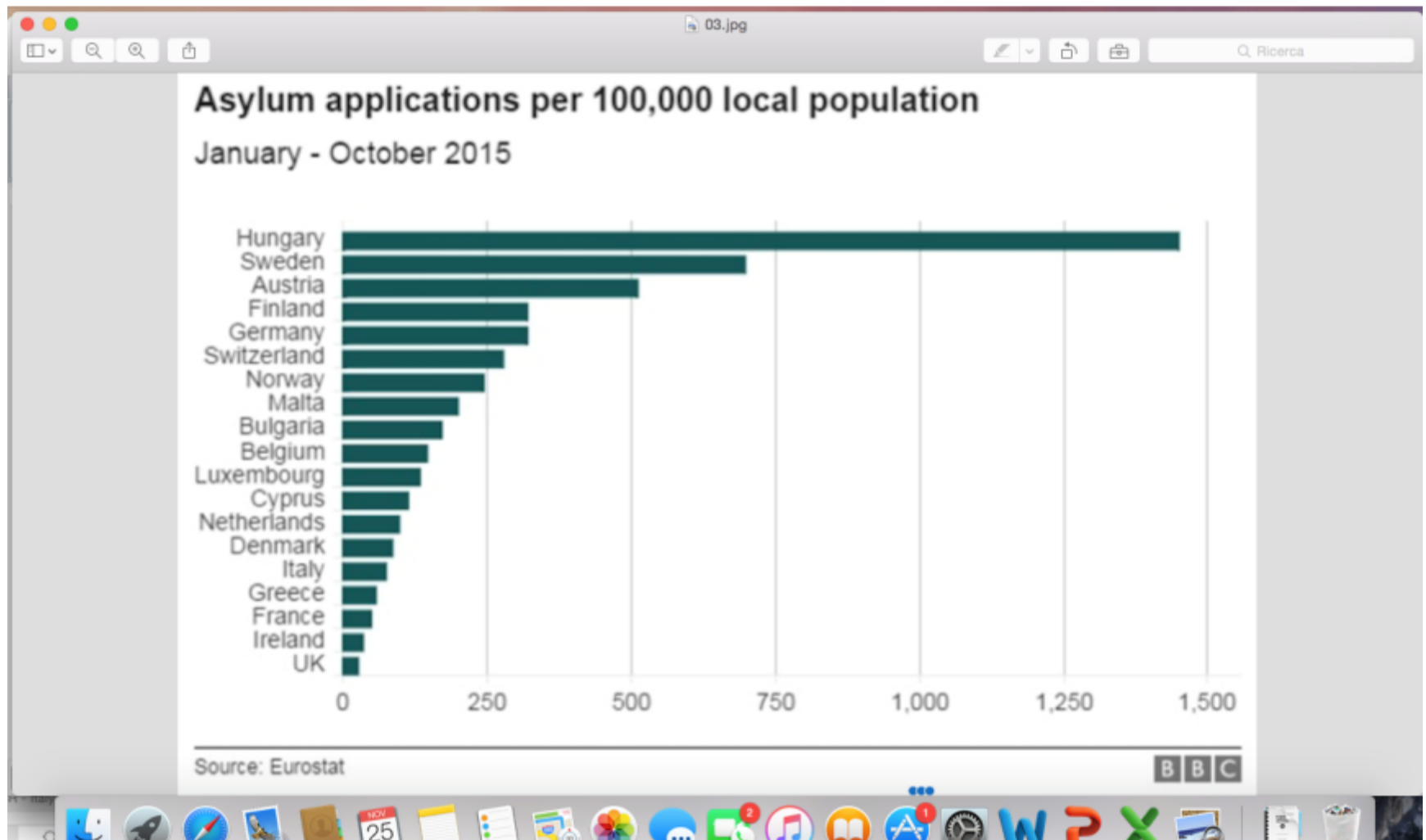
La crisi migratoria in Europa e nel Mediterraneo



La crisi migratoria in Europa e nel Mediterraneo



La crisi migratoria in Europa e nel Mediterraneo



Il sistema internazionale di protezione dei rifugiati: cenni storici

L'attuale sistema internazionale di protezione dei rifugiati è il frutto di un percorso storico che, a partire dalla Prima guerra mondiale, ha visto l'istituzione di una serie di organizzazioni a tutela dei rifugiati, le cui funzioni sono state accorpate nel 1951 nell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).

Il concetto di asilo, nonostante sia presente nelle tradizioni di molti popoli fin dall'antichità, ha acquisito una rilevanza giuridica internazionale solo a seguito dei tragici avvenimenti verificatisi in Europa durante il XX secolo.

Le pesanti crisi umanitarie che hanno interessato lo scenario mondiale a partire dal primo conflitto mondiale hanno portato la comunità internazionale ad avviare un **percorso, strutturato in due diverse fasi**, per la creazione dell'attuale sistema internazionale di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

Il sistema internazionale di protezione dei rifugiati: cenni storici

Nel 1921 viene creata dalla Società delle Nazioni **l'Alta Commissione per i Rifugiati**, guidata dal diplomatico norvegese Fridtjof Nansen (Premio Nobel per la pace nel 1922), concentrata prevalentemente sulla promozione e il coordinamento di azioni focalizzate al rimpatrio e all'assistenza di determinati gruppi di persone.

La concezione di rifugiato non aveva ancora una dimensione geograficamente e nazionalmente ampia, essendo legata alla definizione di determinati gruppi nazionali. Potevano pertanto ricevere assistenza solo gli individui appartenenti ad alcuni gruppi e riconducibili a una data nazionalità.

Il sistema internazionale di protezione dei rifugiati: cenni storici

Durante questo periodo vennero istituiti anche altri organismi internazionali preposti alla protezione dei rifugiati, caratterizzati da mandati specifici, tra cui:

- - **l'Ufficio Internazionale Nansen per i Rifugiati**, creato nel 1930 dalla Società delle Nazioni per fornire una piattaforma più stabile per il coordinamento delle attività di supporto ai rifugiati;
- - **l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Rifugiati dalla Germania**, istituito dalla Società delle Nazioni nel 1936 per offrire la possibilità di reinsediamento in Europa agli ebrei provenienti dalla Germania nazista;
- - **il Comitato Intergovernativo per i Rifugiati**, creato su iniziativa del Presidente degli Stati Uniti Franklin D. Roosevelt nel 1938 per sostenere quanti volessero scappare dai territori occupati dalla Germania.
- Le funzioni e le competenze **dell'Ufficio Internazionale Nansen per i Rifugiati e dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i Rifugiati dalla Germania** vennero accorpate dal 1° gennaio 1939 in **un unico organismo, l'Alto Commissario della Società delle Nazioni**, con sede a Londra, e cessarono di esistere, contestualmente alla cessazione della Società delle Nazioni, il 31 dicembre 1945.

Il sistema internazionale di protezione dei rifugiati: cenni storici

- Gli anni della Seconda guerra mondiale e i successivi furono caratterizzati dalla presenza di un numero di profughi, sfollati e rifugiati senza precedenti, stimabile attorno ai 20 milioni di individui che, a causa delle ripercussioni della guerra, non furono più nelle condizioni di vivere nei rispettivi paesi di origine.
- Per far fronte a questa drammatica situazione già nel 1943 la Comunità internazionale istituì **l'Amministrazione delle Nazioni Unite per l'assistenza e la riabilitazione** (UNRRA), a guida statunitense, concepita per affrontare la prima fase dell'emergenza umanitaria. L'UNRRA venne sostituita nel 1947 dall'Organizzazione Internazionale per i Rifugiati (IRO), che si occupò prevalentemente del rimpatrio degli sfollati provenienti dal blocco comunista e del loro reinsediamento in paesi di nuova accoglienza. Nel 1951 l'IRO cessò la sua attività e le sue funzioni vennero affidate al Comitato Intergovernativo per le Migrazioni Europee (CIME), divenuto nel 1989 **l'attuale Organizzazione Internazionale per le Migrazioni** (OIM/IOM).
- Al di fuori della cornice prettamente europea, due organizzazioni cominciarono ad operare in favore dei rifugiati: **l'Agenzia di Soccorso e Lavori delle Nazioni Unite per i Rifugiati Palestinesi nel Vicino Oriente** (UNRWA), istituita nel 1949 per far fronte all'ingente numero di rifugiati palestinesi che seguì alla creazione dello Stato di Israele, ad oggi ancora operante; **l'Agenzia delle Nazioni Unite per la Ricostruzione della Corea** (UNKRA), attiva tra il 1950 e il 1961.

Il sistema internazionale di protezione dei rifugiati: cenni storici

È nel contesto generale post-bellico, caratterizzato dal susseguirsi di organizzazioni internazionali con mandati limitati e non esaustivi, che cominciò a delinearsi con sempre maggiore urgenza la necessità di istituire una nuova organizzazione per i rifugiati che concentrasse tutte le funzioni precedentemente distribuite tra le varie agenzie.

Così, allo scadere del primo mandato dell'IRO, il 14 dicembre 1950 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite istituì l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), che iniziò ad operare il 1° gennaio 1951. La **seconda fase** dell'azione internazionale in favore dei rifugiati prendeva avvio.

Gli strumenti giuridici internazionali a tutela dei rifugiati: la Convenzione di Ginevra (1951)

Lo strumento giuridico internazionale di riferimento per la protezione dei rifugiati è rappresentato dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, adottata dalla Conferenza dei Plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei Rifugiati e degli Apolidi il 28 luglio 1951.

Elemento chiave della Convenzione è la definizione del concetto di rifugiato, contenuta all'art.1, il cui carattere generale ne garantisce una **portata universale**.

La definizione di rifugiato

In base all'art.1 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, il termine di rifugiato è applicabile

"a chiunque, nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi".

La definizione di rifugiato

Di fondamentale importanza in questa definizione appare il concetto di "fondato timore di essere perseguitato", che sostituisce il metodo di protezione "per categorie" sperimentato tra le due guerre mondiali, in base al quale potevano essere assistite solo le persone appartenenti a determinati gruppi nazionali.

Il concetto di "fondato timore" contiene due elementi:

(1) uno soggettivo, legato alla situazione individuale e specifica del singolo individuo che chiede di essere riconosciuto come rifugiato sulla base della paura di essere perseguitato; (2) timore che deve essere tuttavia supportato imprescindibilmente dalla presenza dell'elemento oggettivo, riconducibile ad una situazione di fatto, oggettivamente identificabile.

E' interessante notare che, per quanto attiene alla determinazione dello status di rifugiato, non esista una definizione universale di "persecuzione" nel diritto internazionale. L'assenza nella Convenzione di Ginevra di una definizione precisa del termine è stata spesso interpretata come un modo per rendere il concetto "indefinito" in vista di possibili sviluppi futuri.

La definizione di rifugiato

- Per quanto attiene invece ai **motivi della persecuzione** (razza, religione, cittadinanza, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, opinioni politiche), contenuti nell'art. 1, con l'evoluzione del diritto internazionale dei diritti umani negli anni successivi all'adozione della Convenzione, essi sono stati interpretati in maniera progressivamente più elastica, con l'estensione della definizione di persecuzione anche a serie e ripetute violazioni dei diritti umani. Di fatto, quindi, la valutazione dell'elemento soggettivo può portare a considerare persecutorie anche azioni che di per sé non verrebbero reputate tali secondo una rigida interpretazione della Convenzione, ma che lo sono alla luce dell'esame del singolo caso.
- Le disposizioni contenute nella Convenzione non si applicano, in base all'art.1 (F), alle persone di cui vi sia serio motivo di sospettare che abbiano commesso crimini contro la pace, crimini di guerra o contro l'umanità, si siano macchiati di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite, o abbiano commesso un grave crimine di diritto comune prima di essere ammesse come rifugiati.

Il principio di *non-refoulement* (art.33)

- La Convenzione prevede un altro importante principio di diritto internazionale, il principio di *non-refoulement*, contenuto all'art. 33 e a cui gli Stati non possono fare riserva.
- L'articolo 33 della Convenzione, infatti, impone agli Stati contraenti di **“non espellere o respingere - in qualsiasi modo - un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”**. Tale principio di non respingimento è stato incluso in maniera esplicita o implicita nelle norme delle Costituzioni e delle leggi sugli stranieri di vari Stati. Inoltre, rientrando nell'ambito del diritto internazionale consuetudinario, il principio di non respingimento è vincolante per tutti i paesi.

Limiti all'ambito di applicazione della Convenzione del 1951

La Convenzione, nonostante possa essere considerata ancora oggi lo strumento giuridico di riferimento per la protezione dei rifugiati a livello universale, è il frutto delle considerazioni maturate per far fronte alle esigenze del periodo postbellico. Essa contiene pertanto alcune disposizioni che ne restringono l'ambito di applicazione e sollevano dei dubbi circa la sua adattabilità alle sfide emerse negli anni successivi alla sua adozione.

1. Un primo elemento da considerare è la disposizione contenuta all'art. 1, in base alla quale viene stabilita come *conditio sine qua non* per richiedere lo status di rifugiato l'essere materialmente al di fuori dei confini del Paese di cui si è cittadini. Rimangono quindi esclusi dalle forme di protezione previsti dalla Convenzione gli sfollati (internally displaced persons IDPs), civili costretti a fuggire da guerre o persecuzioni, ma che non hanno attraversato un confine internazionale.
2. La Convenzione tace anche riguardo alla specifica questione della richiesta e concessione dell'asilo, a) non prevedendo l'obbligo per gli Stati di ammettere nel loro territorio richiedenti asilo e rifugiati e b) non trattando la specifica questione della determinazione dello status di rifugiato. Tali procedure, infatti, sono rimesse ai singoli Stati Contraenti, circostanza che ha portato alla presenza di una considerevole eterogeneità nelle pratiche degli Stati.
3. La Convenzione, all'art. 1, contiene altre due limitazioni:
 - una limitazione temporale, che limita la definizione di rifugiato solo a coloro che abbiano subito una persecuzione "per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951". L'obiettivo degli Stati contraenti era di limitare i loro obblighi solo alle persone già riconosciute come rifugiati e a coloro che potevano diventarlo per fatti già avvenuti.
 - una limitazione geografica, che prevede che "possano essere considerati avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 solo gli avvenimenti accaduti anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa".

Il Protocollo di New York del 1967

Negli anni successivi all'adozione della Convenzione, con l'emergere di nuove situazioni che riproponevano il problema dei rifugiati, gli Stati Contraenti si resero conto della **necessità di estendere anche ai nuovi rifugiati la protezione garantita dalla Convenzione di Ginevra**. Il 31 gennaio 1967 venne pertanto adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York, il Protocollo relativo allo status dei Rifugiati, entrato in vigore il 4 ottobre 1967.

Tale Protocollo, che si configura come uno **strumento indipendente** a cui gli Stati possono aderire senza aver adottato la Convenzione, prevede l'eliminazione sia della riserva temporale che di quella geografica. Non prevede tuttavia alcuna definizione più dettagliata delle procedure da seguire per la definizione dello status di rifugiato, che rimane ancora materia disciplinata in maniera discrezionale dagli Stati.

Definizione di rifugiato in ulteriori strumenti normativi

La **Convenzione che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA)**, un trattato regionale adottato nel 1969, ha aggiunto alla definizione che si trova nella Convenzione del 1951 una considerazione di carattere più obiettivo, ovvero:

Ogni persona che sia costretta a lasciare il paese d'origine a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico, in tutto o in una parte del paese d'origine o di cittadinanza.

Nel 1984 una conferenza di rappresentanti di governi latino-americani ed eminenti giuristi ha adottato la **Dichiarazione di Cartagena**. Simile alla Convenzione dell'OUA, la Dichiarazione aggiunge una considerazione di carattere più obiettivo alla definizione contenuta nella Convenzione sui rifugiati del 1951, così da includere:

Le persone che fuggono dai loro paesi "perchè le loro vite, la loro sicurezza o la loro libertà sono state minacciate da una violenza generalizzata, un'aggressione straniera, un conflitto interno, una violazione massiccia dei diritti dell'uomo o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico".

Il quadro normativo di riferimento in caso di operazioni militari ed i principali strumenti giuridici

Giulio BARTOLINI

Il quadro normativo di riferimento

- Operazioni militari determinano rilievo di un complesso insieme di strumenti giuridici
- Diritto internazionale umanitario, ove vengano in rilievo conflitti armati
- Normativa internazionale sui diritti umani
- Norme nazionali rilevanti (in specie disciplina penale applicabile a membri FF AA)
- Status del personale militare in operazioni all'estero

Rilievo diritto internazionale umanitario

- Diritto internazionale umanitario è insieme di norme volte a disporre limitazioni a condotta delle ostilità e predisporre tutela per le persone che non partecipano/ non partecipano più alle ostilità
- Corte internazionale di giustizia, Opinione Legality of the use of nuclear weapons, 1996) “these two branches of the law applicable in armed conflict (ie. Hague and Geneva Law) become so closely interrelated that they are considered to have gradually formed **one single complex system, known today as international humanitarian law**. The provisions of the Additional Protocols of 1977 give expression and attest to the unity and complexity of that law”

Trattati quali fonti del diritto internazionale umanitario

- **Ampia codificazione** da XIX secolo in poi
- **1864 Convenzione Ginevra su tutela feriti in campagna**
- **20 Convenzioni dell'Aja 1899-1907** Norme principalmente su condotta ostilità
- **1925** Protocollo su gas asfissianti
- 1929 Convenzione di Ginevra su prigionieri di guerra
- **1949 Convenzioni Ginevra:** (norme applicabili in conflitti armati internazionali, salvo art. 3 comune applicabile in conflitti armati non internazionali)
- I CG: tutela feriti e malati FF AA in campagna
- II CG: tutela feriti, malati e naufraghi per operazioni belliche in mare
- III CG: prigionieri di guerra
- IV CG: tutela dei civili (in potere dell'altro Stato in territorio occupato o nel suo territorio)
- **1954: Convenzione dell'Aja sulla tutela dei beni culturali** in caso di conflitto armato (applicabile in CAI e CANI). Il Protocollo addizionale (1999)

Trattati quali fonti del diritto internazionale umanitario

- 1972: Convenzione su armi battereologiche
- **1977: Protocolli aggiuntivi CG**
- I PA (applicabile CAI); II PA (applicabile CANI). **Norme su condotta ostilità e tutela persone protette**
- **1980: Convenzione sulle armi classiche (CCW)** e suoi Protocolli (inizialmente solo per CAI poi estesa con emendamento nel 2000 ai CANI)
- I Protocollo: frammenti non localizzabili
- II Protocollo: mine
- III Protocollo: armi incendiarie
- IV Protocollo: laser accecanti
- V Protocollo (2003): residui bellici
- 1997: Convenzione di Ottawa su mine antipersona
- **1998: Statuto Corte penale internazionale** (e sviluppo giustizia penale internazionale)
- **2008: Convenzione di Dublino/Oslo su cluster munitions**
- 2013: Convenzione sul commercio delle armi

Trattati quali fonti DIU

- **1) Ampliamento delle situazioni nelle quali le vittime sono protette** (Conflitti armati internazionali e, poi, non internazionali)
- **2) Ampliamento soggetti tutelati** (militari feriti e malati; prigionieri di guerra, 1899 e poi Conv. 1929...; persone protette IV CG; popolazione civile tout court)
- **3) Trattati aggiornati e modernizzati** per colmare le lacune riscontrate nelle ostilità (o per prevenire possibili criticità)
- **4) Usualmente norme puntuali e dettagliate**
- **5) Il ruolo dei «Like-Minded States» nello sviluppo del diritto pattizio**

- **5) È diritto particolare, vincola solo Stati parte** (e nei conflitti armati non internazionali i gruppi armati organizzati operanti negli Stati parte al trattato)

Il DIU come diritto consuetudinario

- **Consuetudine vincola tutti gli Stati** (anche di nuova formazione) **e si applica anche ad attori non statali nei conflitti armati non internazionali**
- **Riconoscimento dell'esistenza di norme consuetudinarie da parte di tribunali internazionali:** Tribunale Norimberga Corte Internazionale di Giustizia; Tribunale arbitrale Eritrea/Etiopia; Tribunali penali internazionali per la ex Jugoslavia e Ruanda, ecc.
- Es. Eritrea-Ethiopia Claims Commission: Tutte le norme Convenzioni di Ginevra 1949 sono diritto consuetudinario e “most of the provisions of Protocol I were expressions of customary international law”

Il DIU come diritto consuetudinario

- Il crescente **riconoscimento**, in pochi anni, dell'esistenza di **numeroso norme consuetudinarie**, specie nei Conflitti armati non internazionali.
- **L'applicazione delle norme consuetudinarie agli Stati e agli attori non statali**
- **Lo studio del CICR, *Customary International Humanitarian Law***, 3 volumi, Cambridge University Press, 2005 più aggiornamenti su prassi successiva
- 161 Regole consuetudinarie nei Conflitti armati internazionali
- 139 Regole consuetudinarie nei conflitti armati non internazionali
- Un ampio ricorso a studio CICR nella prassi attuale (es. Commissioni inchiesta Nazioni Unite, Corte suprema Israele, ecc.)

Il Ruolo delle “codificazioni” private del DIU

Il rilievo dei manuali militari

- Studi volti a favorire interpretazione norme pattizie (Commentari CICR, CG, PA) o identificare norme consuetudinarie, in settori scarsamente codificati, **predisposti, da gruppi di esperti**
- **Atti non vincolanti, ma di possibile ausilio interpretativo.**
- 1995, San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea
- 2009 CICR, Interpretative Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law
- 2009 Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare
- 2012 Tallin Manual on Cyber Warfare
- I manuali militari (es. UK 2004). Una trasposizione-interpretazione nazionale del DIU

Applicabilità diritto internazionale umanitario

- **Presupposto applicazione DIU** è esistenza di **conflitto armato**
- **Due ipotesi basilari:**
 - - conflitto armato internazionale – CAI - e conflitto armato non internazionale – CANI
- **Momento** a partire dal quale si applicano le norme del DIU nei due contesti
- L'emergere di alcune “complicazioni”, es. interventi di Stati terzi in preesistenti conflitti armati
- L'irrilevanza di valutazioni politiche o altro quanto all'applicazione del DIU

Conflitto armato internazionale

- **Tradizionalmente: scontri fra due o più Stati** (problemi definizione Stato risolti da diritto internazionale)
- **Anteriormente a II GM: manifestazione “stato di guerra”** (dichiarazione di guerra o atti concludenti che evidenziavano l’animus bellandi)
- **Convenzioni di Ginevra 1949, art. 2 comune.**
Superamento atti formali: *“...la presente Convenzione si applica in caso di guerra dichiarata o di qualsiasi altro conflitto armato che scoppiasse tra due o più delle Alte Parti contraenti, anche se lo stato di guerra non fosse riconosciuto da una di esse.*
- *La Convenzione si applicherà parimenti in tutti i casi di occupazione...anche se questa occupazione non incontrasse resistenza militare alcuna”.*

Rilievo art. 2 comune

- Criterio usato per dare **applicazione a CG 1949 e a tutti i successivi trattati di DIU** (ove vengano in rilievo scontri fra Stati)
- Ugualmente scontri fra Stati ex art. 2 comune è base per applicazione **norme consuetudinarie**
- **Previste tre ipotesi di applicazione:**
 - 1) “in caso di guerra dichiarata”
 - 2) conflitto armato
 - 3) occupazione bellica

Cosa è un conflitto armato

- Necessità soglia applicativa?
- 3/10 2013 Bombardamento di villaggio turco di Akcakale con mortai da parte FF AA Siria (5 morti, 13 civili feriti)
- 4/10 (3 a.m.) : Reazione turca con colpi di artiglieria verso postazioni milistri siriani collocate a Idbli
- EURONEWS: “TURKEY:
- MILITARY RESPONSE
- IN SYRIA
- DETERRENCE
- NOT WAR”



L'introduzione della nozione di “conflitto armato”

- **Nozione di conflitto armato non definita.**
- Tesi maggioritaria è per non richiedere soglia minimale di scontri
- Commentario **CICR** “*any difference arising between two States and leading to the intervention of armed forces is an armed conflict within the meaning of Article 2...It makes no difference how long the conflict lasts, or how much slaughter takes place*” (Test ripreso da ICTY, Mucic et al, 16/11/1998).
- **ICTY(Tadic, 1995)** un CAI è “*an armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between States*”
- **B) Sì (tesi minoritaria)** si escluderebbero da CAI gli “atti isolati” (es. UK Manual)

Esclusione rilievo altri elementi per determinazione applicazione DIU

- «Agire per conto della Comunità internazionale». Es. ricorso uso della forza autorizzata da Consiglio di Sicurezza NU
- Es. Risoluzione 1973 (2011) Libia
- Rapporto Commissione inchiesta NU su Libia «the airstrikes...brought into being an international armed conflict between the States participating in this military action and the Libyan state...In relation to the international armed conflict that ensued once the international forces engaged the Qadhafi forces, the full provisions of the four Geneva Conventions, as well as customary international humanitarian norms relating to international armed conflict applied»

Principio Uguale applicazione diritto internazionale umanitario fra le parti

- **Preambolo 1977 First Additional Protocol to the 1949 Geneva Conventions:**
- “...the provisions of the Geneva Conventions of 12 August 1949 and of this Protocol must be fully applied in all circumstances to all persons who are protected by those instruments, **without any adverse distinction based on the nature or origin of the armed conflict or on the causes espoused by or attributed to the Parties to the conflicts...**”
- DIU non si preoccupa legittimità/illegittimità ricorso violenza bellica fra le parti o su dilemmi politici-etnici (es. Lotte contro regimi oppressivi)
- Il DIU deve essere applicato in modo uguale da entrambe le parti in conflitto

Possibili ulteriori limitazioni nell'applicazione del DIU, esterne al sistema

- Varie motivazioni possono condurre parti al conflitto (specie in operazioni multinazionali) a predisporre ulteriori limitazioni a ricorso uso della forza, che restringono ad es. il processo di targeting oltre limiti DIU
- Rilievo regole di ingaggio e caveats nazionali
- Es. non danneggiare infrastrutture; limitare uso CAS in contesti urbani; non perseguimento certi targets
- Proibizioni di certe misure imposte da Comunità internazionale (es. ris. 1973-2011 Libia impediva occupazione militare Stato)

Conflitto armato internazionale

- L'ampliamento dell'applicazione delle norme dei CAI a situazioni estranee a scontri fra due Stati:
- **Art. 1.4 I Protocollo addizionale (1977)** *"...conflitti armati nei quali i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera e contro i regimi razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli di disporre di se stessi..."*
- Ipotesi già datate all'epoca (de-colonizzazione) o irrilevanti per mancata partecipazione Stato a I PA
- **Esclusione** da campo applicativo per "mere" ipotesi di **secessione non connesse a diritto di autodeterminazione dei popoli**

Conflitto armato non internazionale

- **Varie tipologie di CANI** (art. 3 comune CG; art. 1 II PA). **Restano esclusi da DIU casi di meri disordini interni**
- **Norma di maggiore rilievo è Art. 3 Comune GC** perchè da esistenza di questa situazione derivano **molti obblighi** consuetudinari e pattizi
- **Art. 3 comune 1949** “Nel caso in cui un conflitto armato che non presenti carattere internazionale scoppiasse sul territorio di una delle Alte Parti contraenti, ciascuna delle Parti in conflitto sarà tenuta ad applicare almeno le disposizioni seguenti...”

Conflitto armato non internazionale

- **Necessità di accertare due criteri cumulativi:**
- **A) Organizzazione** dei gruppi armati parti al conflitto;
- **B) Intensità degli scontri**
- Non si tratta di operazione aritmetica.
Esistenza di **dati fattuali, indipendenti da volontà delle parti**
- **Tipologie di CANI ex art. 3 comune CG:**
- CANI sia **verticali** (Governo-gruppi armati organizzati) sia **orizzontali** (solo tra gruppi armati organizzati)

Criteri di CANI ex art. 3 comune

- A) **Organizzazione** dei gruppi armati parti al conflitto:
- ICTY, Haradinaj, 2008: “an armed conflict can exist only between the parties that are sufficiently **organised** to confront each other with military means”.
- **Criteri:** Struttura di comando con ad es. esistenza di quartieri generali, comandanti di zona; Capacità di condurre operazioni militari organizzate e pianificate; Capacità logistiche, ad es. connesse a possibilità di procurarsi, trasportare e distribuire armi; Esistenza di aree territoriali di azione; Capacità di “parlare con una sola voce” ad es. con possibilità di negoziare accordi con contro-parte (cessate il fuoco, passaggi aiuti umanitari); Esistenza di livello di disciplina interna, con capacità di rispettare il DIU,

Organizzazione delle Parti

- **Report Commission Inquiry on Libya, UN Human Rights Council, 2011**
- “Examining the nature of the armed group involves considering such factors as whether there is a hierarchical command structure, the extent to which it is able to carry out organized operations (e.g. organises into zones of responsibility, means of communication); discipline systems, the nature of logistical arrangements and how the group presents itself (e.g. whether it is capable of involvement in negotiations)”

Criteri di CANI ex art. 3 comune

- **B) Intensità degli scontri**, per escludere meri disordini interni
- **Criteri:**
- Numero dei partecipanti attivi coinvolti negli scontri; Numero delle vittime, compreso anche esistenza di fenomeni di sfollati; Carattere aperto e collettivo delle ostilità, con ad es. bombardamento di città, livello elevato di distruzioni; Coinvolgimento delle Forze Armate di uno Stato, e non delle sole forze di polizia, per reprimere la condotta; Tipologia di armi impiegate; Interessamento della Comunità internazionale; chiusura di strade e imposizione di copri-fuoco

Intensità violenza

- **Report Commission Inquiry on Libya, UN Human Rights Council, 2011**
- “Information is more readily available concerning the intensity of the conflict and how the opposition forces have gained territorial control...On 19 February, Government opponents assumed control over the *Katiba* premises in Benghazi, and also took control of the airport in Benghazi. On the same day in Tobruk, Government opponents took over Omar al-Mukhtar *Katiba* and confiscated weaponry. On 20 February, demonstrators controlled the town of Al-Shahat, east of Libya, and reportedly “arrested” persons fighting with the Qadhafi forces. By 24 February, anti government forces appear to have taken control of Tobruk, and Misrata. By 26 February, Security Council Resolution 1970 welcomed various institutions’ condemnation of serious violations of human rights and humanitarian law in Libya”

Necessità condizioni cumulative

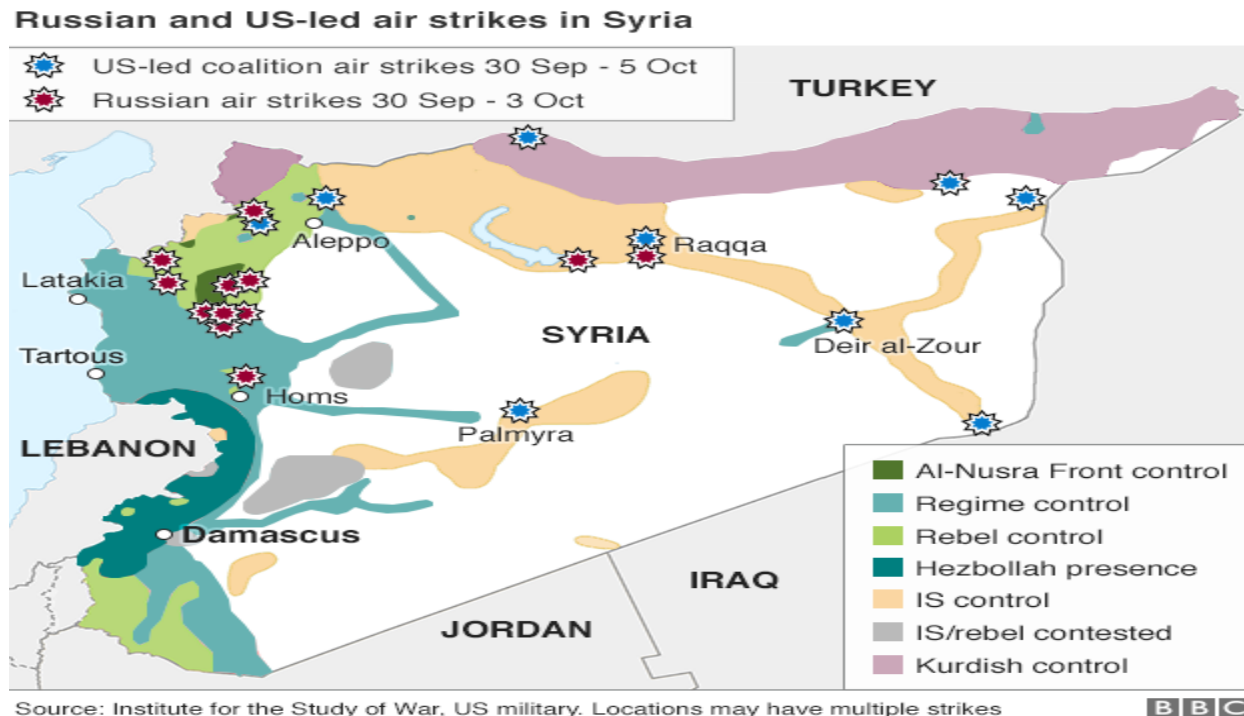
- **2011 ICRC's Report:** “even though the level of violence in a given situation may be very high (in a situation of mass riots for example), unless there is an organised armed group on the other side, one cannot speak of a NIAC”
- **Report of the independent international commission of inquiry on Sirya, UN Human Rights Council, 23/11/2011:**
- “The commission was unable to verify the level of the intensity of combat between Syrian armed forces and other armed groups. Similarly, it has been unable to confirm the level of organization of such armed groups as the Free Syrian Army. For the purposes of the present report, therefore, the commission will not apply international humanitarian law to the events in the Syrian Arab Republic since March 2011”
- **Oral Update of the independent international commission of inquiry on Sirya, UN Human Rights Council, 26/6/2012:**
- “Since its establishment in September 2011, the Col has consistently expressed its concern about the deteriorating human rights situation in the Syrian Arab Republic. Gross violations of human rights are occurring regularly, in the context of increasingly militarized fighting which – **in some areas** – bears the characteristics of a non-international armed conflict”

Situazioni escluse da CANI

- **Non applicazione Art. 1 II PA (e implicitamente art. 3 comune CG) per: “riots, isolated and sporadic acts of violence”**
- “confrontation within the country, which is characterized by a certain seriousness or duration and which involves acts of violence...the authorities in power call upon extensive police forces, or even armed forces, to restore internal order...with... large scale arrests; a large number of “political” prisoners; the probable existence of ill-treatment or inhumane conditions of detention; the suspension of fundamental judicial guarantees, either as part of the promulgation of a state of emergency or simply as a matter of fact; allegations of disappearances” (Posizione ICRC a Conferenza esperti governativi, 1971)
- **Esempi:** Thailandia 2010, Tibet, 2008, Scontri Piazza Tahir. Situazioni restano sottoposte a norme nazionali (es. uso legittimo della forza) e a regole internazionali sui diritti umani

Diverse tipologie di CANI ex art. 3 comune

- Oltre ai “classici” CANI verticali e orizzontali altri possibili scenari di CANI ex art. 3 comune:



CANI Transfrontalieri

- **1) CANI “transfrontalieri”. Stati contro entità non statali** locate in territori altrui
- **CANI che si espandono a territori limitrofi di altri Stati** (Turchia-Kurdistan; RDC-Uganda; Afghanistan-Pakistan, Colombia-Venezuela, ecc.). Relazioni fra parti originarie a CANI restano regolate da regole CANI
- Superamento requisito territoriale art. 3

CANI «Multinazionali»

- **2) CANI “multinazionali”.** Intervento di truppe straniere nell’ambito di un CANI che si sviluppa in terzo Stato, in appoggio a forze governative (es. Mali, Afghanistan, Iraq, Siria)
- Equiparazione forze straniere a quelle dello Stato territoriale che è “parte” a CANI
- 2011 ICRC’s Report: “As ...all the state actors are on the same side, the conflict must be classified as non-international, regardless of the international component”
- Irrilevanza per DIU di agire su mandato CdS o invito Stato
- **3) CANI** che vedono coinvolte truppe sotto comando e controllo di un’**organizzazione internazionale contro entità non statali** (es. MONUSCO e Brigata intervento rapida NU in Congo)

**Talune operazioni contro entità non statali:
la cd. “Guerra al terrorismo” e il suo possibile inquadramento
in un conflitto armato**

- **Attività anti-terrorismo sono state tradizionalmente considerate come escluse da DIU**
- Esempio: “The term “armed conflict”...is not constituted by the commission of ordinary crimes including acts of terrorism whether concerted or in isolation” (Riserva UK ad art. 1.4 I PA)
- Recente tendenza alla “**overapplication**” del DIU per contrastare il fenomeno del terrorismo transnazionale per varie **motivazioni** (DIU considerato maggiormente flessibile rispetto alla normativa sui diritti umani)
- **Azioni di contrasto** gruppi terroristici da **qualificarsi nell’ambito del DIU**

“Guerra al terrorismo”

- Operatività di gruppi terroristici in:
- **Conflitti Armati Internazionali**
(Afghanistan 2001; Israele-Hamas)
- **Conflitti armati non internazionali:** Es. Eliminazione Al-Zarqawi, 2006 (Iraq); Pakistan-Afghanistan
- **Necessità di soddisfare I due requisiti CANI:**
- Per potere impiegare parametri giuridici del DIU occorre confrontarsi con “Parte al conflitto” e rilevare “intensità degli scontri”
- In più sorge problema della “localizzazione” delle azioni di risposta militare

Criteri da soddisfare per aversi CANI

- **“Parte” organizzata ad un conflitto:** “The Special Rapporteur...accepts in principle that a non-State armed group, including one called a “terrorist organization”, if **organized** as an armed force, is capable of being engaged in a transborder armed conflict, albeit technically a non-international one” (M. Scheinin, Special Rapporteur UN Human Rights Council on protection of human rights while countering terrorism, 2007). Difficoltà però per gruppi destrutturati, sostanzialmente autonomi
- **Intensità** “isolated acts of terrorism may not reach the threshold of armed conflict” (ICTY, *Boškoski*, 2008)
- **In carenza di questi elementi sono azioni sottratte al DIU, disciplinate da vincoli più stringenti dei diritti umani**
- Possibilità di considerare qualsiasi azione anti-terroristi come parte di **conflitto globale? Il problema del cd. global battlefield**

- Il rilievo dei diritti umani nel corso delle operazioni militari

Rilievo diritti umani nelle operazioni militari

- Normativa sui diritti umani continua ad avere rilievo anche nel corso di conflitti armati (ed ovviamente in operazioni militari non caratterizzate da presenza di conflitto armato)
- Rispetto a molte fattispecie normativa ius in bello ha precedenza quale *lex specialis*
- Difficoltà a dare applicazione a diritti umani nel corso di operazioni militari: il caso delle detenzioni

Il caso delle detenzioni

- Problematiche attuali:
 - Detenzioni operate da personale militare
 - Detenzione in conflitti armati internazionali
 - Detenzioni in CANI multinazionali
 - Trasferimenti dei soggetti catturati a Stato territoriale
-
- Ricorsi a tribunali Stati partecipanti e poi a Corte europea diritti dell'uomo (Problemi su **extra-territorialità diritti umani**, certa in casi di detenzione per CEDU)

Art.5 CEDU

- Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be deprived of his liberty **save in the following cases** and in accordance with a procedure prescribed by law:
 - the lawful detention of a person after conviction by a competent court;
 - the lawful arrest or detention of a person for non-compliance with the lawful order of a court or in order to secure the fulfilment of any obligation prescribed by law;
 - the lawful arrest or detention of a person effected for the purpose of bringing him before the competent legal authority on reasonable suspicion of having committed an offence or when it is reasonably considered necessary to prevent his committing an offence or fleeing after having done so;
 - the detention of a minor by lawful order for the purpose of educational supervision or his lawful detention for the purpose of bringing him before the competent legal authority;
 - the lawful detention of persons for the prevention of the spreading of infectious diseases, of persons of unsound mind, alcoholics or drug addicts or vagrants;
 - the lawful arrest or detention of a person to prevent his effecting an unauthorised entry into the country or of a person against whom action is being taken with a view to deportation or extradition.
- 4. **Everyone who is deprived of his liberty by arrest or detention shall be entitled to take proceedings by which the lawfulness of his detention shall be decided speedily by a court and his release ordered if the detention is not lawful**

Internamento di civili in CAI e diritti umani

- **The Hassan v. UK case, European Court of Human Rights (2014)**
- Durante occupazione bellica dell'Iraq il 23 aprile 2003 le forze armate UK arrestano Tarek Hassan, trovato sul tetto di edificio armato con AK-47 mentre si sviluppava blitz per arrestare suo fratello, presunto esponente gruppi di resistenza
- Hassan detenuto in campo controllato da UK su base di decisione di autorità militari britanniche. In pochi giorni si determina che lui non rappresentava minaccia a sicurezza contingente UK e viene rilasciato il 2 maggio 2003.
- Il 1 settembre 2003 il suo corpo viene ritrovato a ca. 700 km da Camp Bucca, in area non controllata da forze UK
- Parenti di Hassan reclamano violazione art. 5 ECHR (unlawful deprivation of the right to liberty) e 2 ECHR (right to life)

Hassan Case

- - the Court noted that it was not the practice of the Contracting States to derogate from their obligations under Article 5 in order to detain persons on the basis of the Third and Fourth Geneva Conventions during **international armed conflicts** (subsequent practice)
- - The Court is mindful of the fact that internment in peacetime does not fall within the scheme of deprivation of liberty governed by Article 5 of the Convention without the exercise of the power of derogation under Article 15. **“Detention can only be in cases of international armed conflict, where the taking of prisoners of war and the detention of civilians who pose a threat to security are accepted features of international humanitarian law, that Article 5 could be interpreted as permitting the exercise of such broad powers”**
- -

Hassan Case

- - The detention must comply with the rules of international humanitarian law and, most importantly, that it should be in keeping with the fundamental purpose of Article 5 § 1, which is to protect the individual
- - Articles 43 and 78 of the Fourth Geneva Convention provide that internment “shall be subject to periodical review, if possible every six months, by a competent body”. Whilst it might not be practicable, in the course of an international armed conflict, for the legality of detention to be determined by an independent “court” in the sense generally required by Article 5 § 4 nonetheless... the “competent body” should provide sufficient guarantees of impartiality and fair procedure to protect against arbitrariness... with subsequent reviews at frequent intervals
- IHL in light of human rights obligations. **Analysis limited to international armed conflicts where express IHL treaty provisions authorizing States to perform security detentions can be identified**

Detenzioni in CANI

- Difficoltà nel trasferimento a Stato territoriale
- Difficoltà a operare detenzioni di sicurezza decise da autorità militari Stato che interviene in CANI multinazionale (es. prassi corti UK)
- Tentativi di definire standard internazionali in materia (es. 2012 “**The Copenhagen Process Principles and Guidelines**”)

Trasferimenti in CANI

- Rilievo obblighi positivi in materia di diritti umani (obbligo non-refoulment)
- Prassi divergente
- Accordi con Afghanistan (Canada, UK, Denmark, USA). Accordi per trasferimenti fra Stati partner (USA)
- Richiamo a principi DIU e DU e norme garanzia
- Accordo Francia-Mali 2013. Richiami a DIU eDU

Il rilievo della normativa interna
nelle missioni militari all'estero:
la repressione penale

- Gli strumenti normativi per assicurare la repressione dei crimini di guerra
- Il carente adeguamento del nostro ordinamento alla normativa del diritto internazionale umanitario
- Il riflesso di tale inazione sulla scelta del c.p.m.p. per le passate missioni militari all'estero
- L'applicazione del c.p.m.g. alle missioni in Afghanistan e le modifiche introdotte. La prassi successiva
- Verso un ordinamento coerente:Le proposte di modifica

L'originario quadro relativo alla repressione dei crimini di guerra

- 1941: codici penali militari di pace e di guerra.
- **Ambito applicativo:**
CPMP: Strumento naturale
CPMG: Art. 3 CPMG applicazione in caso di “**dichiarazione stato di guerra**”
- **Art.9 c.p.m.guerra** “sono soggetti alla legge penale militare di guerra, **ancorché in tempo di pace**, i corpi di spedizione all'estero per **operazioni militari**, dal momento in cui si inizia il passaggio dei confini dello Stato”. **Applicazione automatica**
- **Vs. Art.17 c.p.m.pace** “reati commessi in territorio estero di occupazione, soggiorno o transito delle forze armate dello Stato”
- **Codice penale:** strumento residuale (art.7-9 reati commessi all'estero. Per pene <3 anni richiesta Ministro giustizia o querela persona offesa)

Pro-Contro CPMP/CPMG

- Coinvolgimento giustizia militare
- **CPMP**: Strumento per situazioni ordinarie
- **CPMG**: Maggiore tutela per interessi militari (incremento pena per simili reati previsti da CPMP, es. contro il servizio; previsione reati come resa o diserzione)
- Unico strumento che contiene norme per reprimere violazioni del DIU (**Crimini di guerra previsti nel libro III, titolo IV**). Un'efficace repressione per violazioni del DIU rilevanti **all'epoca**
- Repressione anche per violazioni DIU commessi contro militari (o civili) italiani (art. 13 CPMG)
- Possibilità applicare pena di morte (fino 1994)

Evoluzione DIU dopo 1941 e suoi mancati riflessi nell'ordinamento italiano

- **Obbligo di legiferare per reprimere le «gravi infrazioni» alle Convenzioni di Ginevra 1949 e I PA (1977)**
- **L'inazione legislativa nel secondo dopoguerra:** un mero ordine d'esecuzione per le 4 Convenzioni di Ginevra (l. 1739/1951) e i 2 Protocolli addizionali (l. 762/1985)
- Il principio di legalità: l'impossibilità di reprimere fattispecie criminose non previste
- **Le ulteriori problematiche sorte con Statuto Corte penale internazionale (1998)**
- Molti crimini di guerra previsti art.8 Statuto non sono presenti CPMG 1941. Italia Stato «unable to prosecute» (art. 17 Statuto). Carenze in fase ratifica
- Una legislazione fortemente carente (crimini di guerra in CANI; carenze per CAI)

Le scelte legislative per le operazioni all'estero: la lunga preferenza per CPMP

Ex. Art. 9 CPMG avrebbe trovato applicazione automatica per «operazioni militari»

Scelta legislativa nei decreti-legge: applicazione espressa e costante del c.p.m. pace (da 1988 per missioni Golfo Persico a 2001), anche per missioni operative (Iraq 1991, Somalia 1993, Serbia-Kosovo 1999)

Es. ***“al personale militare...si applica il codice penale militare di pace”*** (art.1.2 del d.l. 22 gennaio 1988, n.13)

- **Carenze di una tale scelta.**
- Cpmp: limitato a reati militari «ordinari» (no carenze nel comando; difficoltà punire avversari, es. Somalia)
- Codice penale: Le difficoltà ad utilizzare il codice penale per reprimere condotte all'estero contro stranieri (vicende Somalia)
- Impossibilità di perseguire ipotesi coinvolgenti crimini di guerra

Le missioni in Afghanistan e Iraq

- **2001: Primo caso di applicazione espressa cpmg**
- **Applicazione esplicita c.p.m. guerra** (art.8 decreto legge 421/2001: “Al corpo di spedizione italiano...si applica il c.p.m.guerra”, salvo modifiche ordinamento processuale. (Afghanistan fino al 2006, Iraq 2003-2006)
- Lo scotto dell'inazione precedente: il paradossale effetto di imporre una normativa che ha il “pregio di...implicare l'applicazione delle norme contro le leggi e gli usi di guerra”, ma che era superata e inadeguata
- **Un affannoso adeguamento: le leggi 6/2002 e 15/2002**

Modifiche introdotte CPMPG

Definizione campo applicativo CPMG

La presa in considerazione dei mutati scenari bellici:

a) Nuovo art. 9:

- applicazione del c.p.m.g. in tempo di pace alle “operazioni militari **armate**”

Interpretazione: escluse le sole «*missioni che non comportano l'equipaggiamento con le armi*» (Ronzitti). Applicabile per contingenti impegnati in operazioni che possono potenzialmente prevedere l'impiego della forza armata in funzione difensiva o offensiva

Modifiche introdotte CPMG

Identificazione soggetti interessati secondo nuove realtà operative

a) Art. 9 CPMG: Oltre al personale fuori area CPMG si applica a “**personale addetto**

alle funzioni di comando e controllo e di supporto operativo e logistico alla missione presente sia in territorio nazionale sia in altri Stati”

b) Art.15 c.p.m.g. Possibilità di punire reati c.p.m.g. commessi da militari italiani contro militari di “Stato associato alle operazioni belliche o partecipante alla stessa spedizione o campagna”

Modifiche CPMG

- Incremento dei reati militari: art. 47 CPMG (ogni reato commesso da militari italiani in luogo militare o a causa del servizio militare... contro altri militari o popolazione civile)
- Fornire strumenti procedurali per reprimere reati commessi all'estero. In carenza dei tribunali militari al seguito FF AA si prevede coinvolgimento autorità giudiziarie nazionali, avvocati, per videoconferenza, ecc. Ripetizione interrogatorio

Modifiche CPMG inerenti crimini di guerra

- Modifica art. 165 c.p.m.g. norma apertura titolo IV, libro III
- Abrogato precedente art. 165: alcuni reati puniti a condizione di reciprocità
- **Nuovo art. 165:** «Le disposizioni del presente titolo (reati contro le leggi e gli usi di guerra) si applicano **in ogni caso di conflitto armato**, indipendentemente dalla dichiarazione dello stato di guerra”.
- L. 15/2002 “Ai fini della legge penale militare di guerra **per conflitto armato si intende il conflitto in cui una almeno delle parti fa uso militarmente organizzato e prolungato delle armi nei confronti di un'altra per lo svolgimento di operazioni belliche**”
- Norma (quasi) coerente per Conflitti armati non internazionali, non per Conflitti armati internazionali

Conseguenze modifica 165 CPMG

- **Punibilità di tali reati anche se commessi in conflitti armati NON internazionali** (interpretazione può supplire per norme non coerenti norme non coerenti possono subire la necessità di riformulare il c.p.m.g., es. reati contro “abitanti Stato nemico”, beni presenti in “Stati nemici”)
- Estensione non sempre coerente (uso indebito segni e distintivi di protezione, ex. Art. 180, previsto in Statuto CPI solo per conflitti armati internazionali)
- Sua rilevanza per **conflitti armati non-internazionali «transnazionali»** (es. Afghanistan, Iraq, sostegno a governo locale impegnato in CANI)

Conseguenza modifica 165 CPMG

- **Per dottrina: Ricorso titolo IV, libro III anche in caso applicazione imposta di cpmp. È sufficiente vi sia conflitto armato (Brunelli-Mazzi)**
- GUP, Caso Allocca, 2007 *“Il nuovo testo dell’art 165 CPMG...ha sancito la applicabilità del Titolo IV... anche a quelle missioni per le quali il nostro Legislatore (L. 4 agosto 2006, n. 47) ha disposto ora l’applicazione del codice penale militare di pace e non più di quello di guerra”*

L'adeguamento alla disciplina materiale del DIU previsto dalla l. 6/2002

- Abolizione art.163 che disponeva delle esimenti per l'immediata fucilazione spie e criminali di guerra
- Nuovo art.184-bis. Repressione penale per la cattura di ostaggi (prima ammessa), però solo in conflitti armati internazionali (?!)
- L'art.185-bis: "Il militare che...compie atti di **tortura** o altri trattamenti inumani, trasferimenti illegali, **ovvero altre attività vietategli dalle convenzioni internazionali**, inclusi gli esperimenti biologici o i trattamenti medici non giustificati dallo stato di salute, **in danno di prigionieri di guerra o di civili o di altre persone protette** dalle convenzioni internazionali medesime, è punito con la reclusione militare da 1 a 5 anni".
- **Un'apertura costante?**: es. possibilità punire altre "infrazioni gravi" non richiamate, es. divieto deportazione persona protetta; ritardo ingiustificato prigionieri di guerra; ecc.

Un CPMG ancora carente

- CG: Art. 185 punisce violenze solo se commesse in danno di “privati nemici” e ove non presente un “giustificato motivo”
- Mancata punibilità per deliberata violazione delle garanzie processuali (es. ex art. 75 I PA) per le “persone protette”
- Inapplicabilità giurisdizione universale (solo presenza coinvolgimenti Italia in CA)
- **Grave inadeguatezza rispetto allo Statuto CPI sia per CAI che per CANI**
- **Il ricorso ad un mero ordine d’esecuzione: la legge 12 luglio 1999, n. 232.** Priorità politica
- “si rischia che i vagoni delle norme di attuazione, sganciati dalla motrice della ratifica, restino bloccati e impantanati nel groviglio e nell’intasamento dei lavori parlamentari” (Cons. Pranzetti, Presidente Comm. Interm. DIU)

Prassi successiva: un quadro incoerente

- Da 2006 scelta costante di applicare CPMP.
- Diversi codici applicati durante stessa operazione (es. **Libia**: inizio operazioni belliche marzo 2011; adozione d.l.107/2011 nel luglio con previsione CPMP)
- Nuovi crimini di guerra: Criminalizzazione reati contro beni culturali in legge di ratifica Protocollo Convenzione Aja

Prassi successiva: un quadro incoerente

- Introduzione di serie di condizioni di procedibilità per reati di stranieri commessi contro personale italiano (richiesta Ministro Giustizia sentito Difesa). Valutazioni politiche
- **Previsione di nuove esimenti: d.l. 252/2009**
“in conformità alle direttive, alle regole di ingaggio ovvero agli ordini legittimamente impartiti, fa uso ovvero ordina di fare uso delle armi, della forza o di altro mezzo di coazione fisica, per le necessità delle operazioni militari
- ”

Necessità interventi normativi

- A) Possibili leggi attuazione Statuto CPI
- B Modifiche più radicali a CPMP o CPMG o creazione terzo codice

Proposte adeguamento CPI

- Commissione interministeriale per l'attuazione del DIU (Progetto 2001)
- Commissione “Conforti” presso Ministero Giustizia (da 2002): cooperazione, crimini contro umanità e genocidio
- Commissione “Scandurra” (da 2002) per delega per modifica c.p.m. pace e di guerra (e art. 8 Statuto CPI su crimini di guerra). Delega approvata da Senato 2004 per “rivedere titolo IV, libro III per art. 8 e altre convenzioni DIU”
- Infruttuose iniziative parlamentari
- Legge 237/2012 di cooperazione con CPI (fasi istruttorie, consegna, esecuzione pene, delitti contro la Corte)

Interventi su codici penali militari

- Nel tempo varie proposte parlamentari
- XVI legislatura
- **Iniziativa governativa:** Commissione al Ministero Difesa e Disegno di legge al Senato (n. 2099) su “Delega al Governo per l’emanazione del codice penale delle missioni militari all’estero” (il cd. terzo codice)
- Uno strumento coerente per esigenze missioni all’estero. Un mix di CPMP-CPMG e norme diffuse nei vari decreti-missione, comprensivo adeguamento CPI

Il Codice penale delle missioni militari all'estero

- Volto a superare incertezze del legislatore su c.p.m. pace o guerra. **Applicabile a condotte poste in essere nel corso di “missioni militari legittimamente decise dagli organi costituzionali competenti e svolte da contingenti militari italiani fuori dal territorio dello Stato”**
- **Applicazione razione personae:**
- Militari in teatro operativo e “personale militare di comando e controllo, che rimane sul territorio dello Stato o di altri Stati...”
- “a chiunque commette reati contro lo Stato o contro cittadini italiani e partecipanti alle missioni all'estero, nonché contro beni italiani, anche in alto mare”
- “ai soggetti di cui all'art. 4, lett. a, n. 4, III CG...e in particolare i soggetti al seguito del contingente militare italiano che prendono parte direttamente alle operazioni

Il Codice penale delle missioni militari all'estero

- **Ampliamento categorie dei reati militari:**
Ogni reato penale: 1) commesso dal personale militare in area militare o nell'esecuzione del servizio contro...altri militari o popolazione locale; 2) reati relativi a uso droghe, impiego armi, ecc.
- Previsione esimenti penali relativi ad uso della forza
- Specificazione norme penali procedurali applicabili in relazione a questo codice
- Inserimento norme crimini di guerra Statuto CPI, con alcune incongruenze

Attuali proposte: XVII legislatura

- Disegno di legge S. 240 (2013), on. PINOTTI
- Intervento su CPMP (no terzo codice)
- Apposito titolo per operazioni militari armate all'estero «autorizzate dal Parlamento»
- Nessun collegamento a esistenza di un conflitto armato
- Messa in linea con CG e CPI, non perfettamente coincidente

Responsabilità e *accountability* delle missioni internazionali in aree di crisi

Lezione n. 9

Governance degli stati di crisi internazionali

Prof. Enrico Milano

Limiti alla “giustiziabilità” degli atti posti in essere da missioni internazionali

- Immunità delle Nazioni Unite (art. 105 Carta ONU + Conv. 1949 sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite)
- Sez. 29(a) della Conv. 1949 impegna l'ONU a stabilire “appropriate modes of settlement [...] of disputes of a private law character” (applicazione irregolare, v. recente epidemia di colera ad Haiti)
- Immunità degli Stati stranieri davanti ai tribunali interni
- Immunità funzionali degli agenti dello Stato

Limiti alla “giustiziabilità” degli atti posti in essere da missioni internazionali

- *Status of Force Agreements* (SOFAs) e norme di diritto interno
- Applicazione extraterritoriale della normativa internazionale in materia di diritti dell'uomo
- Assenza di strumenti giurisdizionali con competenza specifica

ECtHR

Caso *Bankovic e altri c. Belgio e altri 16 Stati* (2001)

- Familiari di vittime del bombardamento della sede della stazione radiotelevisiva serba a Belgrado il 23 aprile 1999 (violazione: Art. 2 CEDU, diritto alla vita e Art. 10 CEDU libertà di espressione)
- Art. 1 CEDU: “Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione.”
- Ricorso dichiarato inammissibile in quanto i Paesi NATO non avevano controllo territoriale della Serbia e il mero controllo dello spazio aereo non può essere equiparato ad una forma di giurisdizione ai sensi della CEDU

ECtHR

Casi *Behrami c. Francia* e *Saramati c. Norvegia e Germania* (2007)

- **Caso *Behrami*:** familiari di un bambino morto per l'esplosione di una bomba a grappolo rimasta inesplosa nel nord del Kosovo (violazione Art. 2 CEDU diritto alla vita)
- **Caso *Saramati*:** cittadino kosovaro detenuto per diverse settimane per ragioni di sicurezza (violazioni art. 5 e 6 CEDU, diritto alla libertà personale e all'accesso ad un giudice)
- **Teoria del c.d. "controllo normativo":** le operazioni erano svolte sotto l'egida delle Nazioni Unite, quindi le condotte dei contingenti KFOR sono attribuibili a queste ultime
- **Art. 103 Carta ONU (clausola di prevalenza)** "La Convenzione europea non può essere interpretata in modo tale da sottoporre allo scrutinio della Corte le azioni o omissioni degli Stati parti coperte da risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, poste in essere prima o durante le missioni decise dal Consiglio stesso" (paragrafo 149)

ECtHR

Caso *Beric e altri c. Bosnia-Erzegovina* (2007)

- *Beric* e altri ricorrenti rimossi dai propri uffici e da incarichi in virtù di provvedimenti dell'Alto Rappresentante per la Bosnia-Erzegovina (violazioni art. 6, 11 e 13 CEDU diritto all'accesso ad un giudice, ad un rimedio effettivo e libertà di associazione politica)
- Confermata la teoria del c.d. "controllo normativo": Alto Rappresentante operava sotto l'egida delle Nazioni Unite, quindi le sue azioni non sono attribuibili alla Bosnia-Erzegovina
- Viene richiamata decisione *Behrami*: "La Convenzione europea non può essere interpretata in modo tale da sottoporre allo scrutinio della Corte le azioni o omissioni degli Stati parti coperte da risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, poste in essere prima o durante le missioni decise dal Consiglio stesso" (paragrafo 149)

Giurisprudenza legata ai fatti di Srebrenica



Questioni principali

1) Immunità ONU dalla giurisdizione nazionale

- Corte Suprema olandese: *Mothers of Srebrenica et al. v. the Netherlands* (2012)
- ECtHR: *Mothers of Srebrenica et al. v. the Netherlands* (2012)

2) Attribuzione della condotta illecita

- Corte suprema olandese: *Nuhanovic v. the Netherlands* (2013)

Contesto storico politico

- Guerra nella ex Jugoslavia 1991-1995
- Missione di *peace-keeping* UNPROFOR dispiegata in Croazia e Bosnia-Erzegovina (1992-1995)
- Un contingente olandese, messo a disposizione di UNPROFOR, doveva proteggere l'enclave bosniaco-musulmana di Srebrenica, dichiarata dal CdS "safe area"
- Nel luglio 1995 Srebrenica è attaccata dal VRS (esercito della Republica Srpska)
- Evacuazione del contingente olandese assieme al personale ONY
- 7000-8000 uomini e giovani musulmani trucidati dal VRS



Corte suprema olandese:
Mothers of Srebrenica et al. v. the Netherlands
(2012)

Richieste I

- ONU e Olanda hanno violato i loro obblighi di prevenire genocidio e trattamento disumano (art. 1 Genocide Convention, art. 5 ICCPR, art. 7 Universal Declaration of Human Rights)
- Risarcimento dovuto per il danno subito

Corte suprema olandese: *Mothers of Srebrenica et al. v. the Netherlands* (2012)

Richieste II

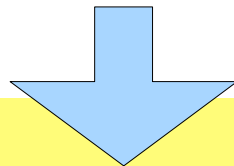
- ONU non dovrebbe godere di immunità davanti a tribunali olandesi
- Principio di immunità è limitato dal diritto di accesso ad un rimedio giurisdizionale (Art. 6 ECHR, art 14 ICCPR)

ONU non dovrebbe godere di immunità in assenza di rimedio

- alternativo

In particolare quando le accuse riguardano violazioni gravi di

- diritti fondamentali

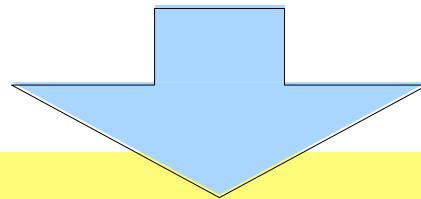


Immunità ONU dovrebbe essere funzionale e non assoluta

Corte suprema olandese: *Mothers of Srebrenica et al. v. the Netherlands* (2012)

CONCLUSIONI DELLA CORTE

- Immunità ONU è stabilita all'art. 105 della Carta ONU + 1949 Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite
- Obbligo per gli Stati membri dell'organizzazione
- Ai sensi dell'art. 103 della Carta, obblighi derivanti dalla Carta prevalgono su altri obblighi
- Rinuncia può arrivare solo da ONU



Immunità ONU è assoluta

ECtHR

Mothers of Srebrenica et al. v. The Netherlands (2012)

RICHIESTE

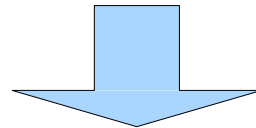
- OLANDA ha violato il diritto di accesso alla giustizia e il diritto di ottenere un rimedio effettivo (art. 6 + 13 ECHR)...
- ... riconoscendo immunità ONU davanti a propri tribunali

ECtHR

Mothers of Srebrenica et al. v. The Netherlands (2012)

CONCLUSIONI DELLA CORTE

- Diritto di accesso ad un giudice e ad un rimedio effettivo (Arts. 6 +13 ECHR) possono essere soggetti a limitazioni
- Limitazioni devono essere **legittime e proporzionate**
- Limitazione derivante da un trattato internazionale che impone di riconoscere l'immunità ONU non può essere ritenuta illegittima e non proporzionata
- L'assenza di fori alternativi non può essere imputata a Olanda



Olanda non ha violato Artt. 6 e 13 CEDU

Corte suprema olandese: *Nuhanovic v. the Netherlands* (2013)

RICHIESTE I

- Olanda ha violato il diritto alla vita e il divieto di tortura (arts. 2-3 ECHR, arts. 6-7 ICCPR)...
- ...non consentendo l'evacuazione di tutta la famiglia Nuhanovic insieme al contingente
- Fratello e padre furono uccisi da VRS poco dopo aver lasciato il *compound*

**Corte suprema olandese:
Nuhanovic v. the Netherlands
(2013)**

RICHIESTE II

- Condotta illecita può essere attribuita a Olanda (non solo UN)
- Contingente olandese era stato messo a disposizione delle Nazioni Unite (art. 7 DARIO), sotto il comando e il controllo NU
- Entrambe ONU e Olanda avevano **controllo effettivo** sulla condotta illecita del contingente (arts. 7 + 48 DARIO)

ATTRIBUZIONE - Art. 6 DARIO

Conduct of organs or agents of an international organization

1. The conduct of an organ or agent of an international organization in the performance of functions of that organ or agent shall be considered an act of that organization under international law [...]

ATTRIBUZIONE - Art. 7 DARIO

Conduct of organs of a State [...] placed at the disposal of another international org.

1. The conduct of an organ of a State [...] that is placed at the disposal of another international organization shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises effective control over that conduct.

RESPONSABILITA' CONGIUNTA – ART. 48 DARIO

Responsibility of an international organization and one or more States or international organizations

1. Where an international organization and one or more States or other international organizations are responsible for the same internationally wrongful act, the responsibility of each State or organization may be invoked in relation to that act

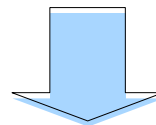
DOMANDE

- Contingente olandese era organo sussidiario ONU (art. 6 DARIO) o organo dello Stato messo a disposizione ONU (art. 7 DARIO)?
- Qual è il significato di 'controllo effettivo'?
- Il controllo effettivo può essere esercitato da due soggetti simultaneamente (*i.e.* Stato e Nazioni Unite)?

Corte suprema olandese: *Nuhanovic v. the Netherlands* (2013)

CONCLUSIONI DELLA CORTE

- Il contingente olandese era un organo dello Stato messo a disposizione ONU (non un organo sussidiario ONU)
- Attribuzione della condotta si fonda sulle circostanze fattuali in cui gli atti contestati sono avvenuti
- Sia ONU sia Governo olandese esercitavano controllo effettivo su contingente olandese
- Art. 48 DARIO consente l'attribuzione a più di un soggetto per la medesima condotta illecita



Responsabilità in capo allo Stato olandese e obbligo di pagare risarcimento

ECtHR

Caso *Al-Jedda c. Regno Unito* (2011)

- Al-Jedda soggetto con doppia cittadinanza irachena e britannica detenuto per ragioni di sicurezza da ottobre 2004 a dicembre 2007 (violazione Art. 5(1) CEDU diritto alla libertà personale)

“The Court does not consider that, as a result of the authorisation contained in Resolution 1511, the acts of soldiers within the Multinational Force became attributable to the United Nations or – more importantly, for the purposes of this case – ceased to be attributable to the troop-contributing nations. The Multinational Force had been present in Iraq since the invasion and had been recognised already in Resolution 1483, which welcomed the willingness of member States to contribute personnel. The unified command structure over the Force, established from the start of the invasion by the United States of America and the United Kingdom, was not changed as a result of Resolution 1511. Moreover, the United States of America and the United Kingdom, through the CPA which they had established at the start of the occupation, continued to exercise the powers of government in Iraq. Although the United States of America was requested to report periodically to the Security Council about the activities of the Multinational Force, the United Nations did not, thereby, assume any degree of control over either the Force or any other of the executive functions of the CPA”

ECtHR

Caso *Al-Jedda c. Regno Unito* (2011)

- Corte afferma la distinzione (alquanto dubbia sul piano sostanziale) tra situazione Kosovo nel caso *Behrami* e quella irachena in esame: non vi era controllo effettivo da parte ONU su truppe britanniche
- Ris. 1546 che autorizzava la MNF, diretta da USA e GB, a garantire la sicurezza in Iraq non derogava esplicitamente agli obblighi derivanti dalla CEDU
- Corte accerta la responsabilità del Regno Unito
- Pur non ammettendolo, la Corte si distacca dalla giurisprudenza *Behrami*

ECtHR

Caso Hassan c. Regno Unito

(2014)

- Cittadino iracheno arrestato e incarcerato da truppe britanniche in struttura detentiva nel sud Iraq tra 23 aprile e 2 maggio 2003, rilasciato e ritrovato morto nel settembre successivo in circostanze mai chiarite (contestate violazioni degli Art. 2, 3 e 5 CEDU)
- Hassan sotto giurisdizione britannica fino a suo rilascio, non oltre
- Detenzione compatibile con una interpretazione dell'art. 5, par. 1 della Convenzione in linea con le norme di diritto internazionale umanitario che prevedono detenzione preventiva di soggetti potenzialmente ostili
- Posizione individuale deve essere esaminata da un organo imparziale e con periodicità regolare (non oltre i sei mesi)
- N.b. Vi deve essere richiesta in questo senso da parte dello Stato convenuto

ECtHR

Caso Jaloud c. Paesi Bassi

(2014)

- Cittadino iracheno viene colpito a morte dalle truppe olandesi per non essersi fermato ad un posto di blocco nell'Iraq meridionale nel 2004 (contestata violazione dell'Art. 2 CEDU)
- Secondo Corte, nell'esercitare funzioni di governo pubbliche legate al mantenimento della sicurezza, le truppe olandesi dovevano assicurare rispetto degli obblighi CEDU ("controllo effettivo" era olandese)
- Corte accerta la responsabilità dell'Olanda per non avere disposto un'indagine effettiva ed indipendente relativamente alle circostanze della morte del Sig. Jaloud

Meccanismi *ad hoc* di natura non giurisdizionale

- ✓ *Claims commissions* (organi di natura amministrativa; ricevono reclami di privati per danni subiti in conseguenza dello svolgimento della missione)
- ✓ Organi *sui generis* come lo *UN Human Rights Advisory Panel* (2004-2008) e lo *Human Rights Review Panel* (2008-), entrambi operanti in Kosovo

Responsabilità penale individuale dei *peace-keepers*

- V. lezione Bartolini slides 42-64 per quanto concerne contingenti italiani + normative nazionali di repressione penale
- Giustizia penale internazionale, in particolare CPI:
 - Giurisdizione è complementare e si fonda su criteri di territorialità e di nazionalità
 - Include solo gravi crimini internazionali (crimini di guerra, crimini contro umanità e genocidio)
 - Possibile deroga per *peace-keepers* attraverso risoluzione CdS ai sensi del Cap. VII (art. 16 Statuto CPI, limite dei 12 mesi)